

УДК 351.9:35.075

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2025-2\(78\)-26](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2025-2(78)-26)

Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
innaorlova@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9227-7426

Ганна КУЗЬМЕНКО

доктор філософії за спеціальністю «Публічне управління та урядування»,
доцент кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
anna-kuzmenko96@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0672-7633

Ірина КАПЕЛІСТА

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
kapelistaja.irina@ukr.net

ORCID: 0000-0002-1983-4617

Алла ДАКАЛ

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
alladakal@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3221-353X

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ ТА РОЗБУДОВА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Відзначено, що повномасштабна війна ставить перед публічною службою низку безпрецедентних викликів, які кардинально змінюють її звичайний режим функціонування. Від руйнування інфраструктури та міграційних процесів до забезпечення безпеки персоналу та перерозподілу ресурсів – кожен аспект вимагає негайного переосмислення та впровадження нових підходів. Проаналізовано окремі аспекти функціонування публічної служби в умовах війни як життєво необхідні для формування ефективних стратегій подолання кризових явищ та забезпечення стійкості державного управління. Стабільність державного управління в умовах воєнного стану забезпечується нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану», які унеможливають припинення повноважень органів державної влади та інших державних органів, що є ключовими для захисту суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки країни.

Наголошено на необхідності удосконалення системи публічної служби, що обумовлена воєнним станом в Україні та вимагає врахування нових ризиків та обставин для забезпечення ефективної роботи. Виявлено, що законодавчо регламентований конкурсний відбір на публічну службу в Україні протягом останніх років функціонував з обмеженнями, зумовленими карантинними заходами та введенням воєнного стану. Водночас, чинні нормативно-правові акти, що регулюють права публічних службовців, не містять комплексного механізму, здатного повноцінно захистити їх права. З'ясовано, протягом трьох років активної фази воєнних дій добір на посади публічної служби відбувається переважно шляхом непрозорих прямих призначень. Ця практика створює значні ризики для втрати професійного рівня кадрового потенціалу публічної служби, оскільки обмежує конкурентний відбір та залучення найкращих фахівців, що становить серйозний ризик для ефективності та стабільності системи публічної служби. Проведений аналіз засвідчив високу ротацію кадрів в системі публічної служби. До детермінант, що сприяють цьому явищу належать: низький рівень оплати праці, відсутність чітких кар'єрних перспектив, неефективність існуючих систем мотивації, вплив політичних змін та надмірне навантаження.

Ключові слова: антикорупційна політика, боротьба з корупцією, прозорість, державне управління, держава, механізми публічного управління, доброчесність, зниження ризиків, доброчесність.

Inna Semenets-Orlova, Hanna Kuzmenko, Iryna Kapelista, Alla Dakal. CERTAIN ASPECTS OF PUBLIC SERVICE OPERATIONS IN MARTIAL ARTS: FIGHTING CORRUPTION AND DEVELOPING INTEGRITY

It is noted that a full-scale war poses a number of unprecedented challenges to the public service, which radically change its usual mode of operation. From the destruction of infrastructure and migration processes to ensuring the safety of personnel and the redistribution of resources – each aspect requires immediate rethinking and the implementation of new approaches. Certain aspects of the functioning of the public service in wartime are analyzed as vital for the formation of effective strategies for overcoming crisis phenomena and ensuring the sustainability of public administration. The stability of public administration in martial law is ensured by the norms of the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”, which make it impossible to terminate the powers of state authorities and other state bodies that are key to protecting the sovereignty, territorial integrity and national security of the country.

The need to improve the public service system, which is conditioned by martial law in Ukraine and requires taking into account new risks and circumstances to ensure effective work, is emphasized. It was revealed that the legally regulated competitive selection for public service in Ukraine in recent years has functioned with restrictions caused by quarantine measures and the introduction of martial law. At the same time, the current regulatory legal acts regulating the rights of public servants do not contain a comprehensive mechanism capable of fully protecting their rights. It was found that during the three years of the active phase of hostilities, selection for public service positions is carried out mainly through non-transparent direct appointments. This practice creates significant risks for the loss of professional level of personnel potential of the public service, as it limits competitive selection and attraction of the best specialists, which poses a serious risk to the efficiency and stability of the public service system. The analysis conducted showed a high staff turnover in the public service system. The determinants contributing to this phenomenon include: low wages, lack of clear career prospects, ineffectiveness of existing motivation systems, the impact of political changes and excessive workload.

Key words: anti-corruption policy, fight against corruption, transparency, public administration, state, public administration mechanisms, integrity, risk reduction, integrity.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні реформа конкурсного відбору не демонструє очікуваного прогресу, а більшість стратегічних завдань його проведення та процедур наразі не впроваджено. Процедури функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби не були модернізовані згідно з стратегічними завданнями, недостатньо вирішеним лишається питання забезпечення гендерного балансу в її складі. Оптимізація процедури відбору на публічну службу обґрунтована потребою забезпечення добору кадрів у публічному секторі шляхом запровадження відкритих та прозорих конкурсів на основі заслуг, враховуючи при цьому поточні умови безпеки, посилення інституційної спроможності публічної служби. Відновлення конкурсного відбору, таким чином, є передумовою для реформування корпусу державної служби.

Виявлено, згідно з законодавчими нормами, що регулюють діяльність у період воєнного стану, відповідальність за процедури призначення на посади покладається виключно на відповідні органи державної влади. Однак, чинний порядок заміщення посад створює суттєві ризики, оскільки обмежує повноцінну кваліфікацію через недосконалість конкурсних процедур, що несе значні ризики для ефективного функціонування публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти проблеми ролі впливу антикорупційної політики на економічний розвиток та інвестицій клімат країни досліджували науковці: А. Боровик, Г. Михайленко, Н. Красникова, Т. Олешко, А. Козел, В. Черней, С. Гусарев, С. Чернявський та інші.

Мета статті – проаналізувати особливості функціонування публічної служби в Україні в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Для регламентації процесів публічної служби в період воєнного стану в Україні було внесено та прийнято низку змін до законодавства. Відповідно, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX передбачено врегулювання питання функціонування державної служби в умовах воєнного стану, дозволено призначення на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування осіб без конкурсного відбору. Проте, цей законодавчий акт не усуває проблему відносно розроблення та втілення механізмів формування кадрового резерву, неповну зайнятість (дистанційну роботу), особливі підстави щодо припинення служби та оминає безпековий аспект по регіонах.

Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 року № 2136-IX хоч охоплює широке коло трудових відносин, однак впливає на регламентацію праці в публічній службі під час воєнного стану.

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» від 12 квітня 2022 року № 440 передбачено адаптацію організації праці у державних органах до реалій воєнного часу, забезпечивши можливість гнучкіших форм роботи (дистанційна), але одночасно встано-

вивши чіткі правила щодо місця виконання обов'язків та відповідальності за їх невиконання.

Отже, існує потреба в більш детальному та системному нормативно-правовому регулюванні, що охоплювало б всі аспекти функціонування публічної служби під час воєнного стану, від кадрових питань до безпекових аспектів.

Спрощений порядок призначення без курсу, хоч і вважається виправданим кроком в умовах війни, проте не сприяє ефективному формуванню кваліфікованого кадрового резерву. Відсутність чітких механізмів його створення та використання є суттєвою проблемою, яка може мати довгострокові наслідки для стабільності та ефективності публічної служби.

Значної уваги потребує підтримка балансу діяльності особливих тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій – та тих органів влади, які діють у мирний час. Виникають питання організаційного характеру, які впливають із встановленого порядку призначення та звільнення з посад державних службовців, що впливає на реалізацію засад (принципів) функціонування всього інституту публічної служби в Україні. На критичну оцінку заслуговують й зміни в контексті дотримання вимог національного антикорупційного законодавства, оскільки чинні норми законодавства формують хибне суспільне уявлення про недоторканість та привілейованість публічної служби, що теж суперечить принципам прозорості, відкритості та підзвітності перед громадянами [2, с. 820].

Таким чином, заборони та обмеження для публічних службовців, які зазнали відповідної трансформації під час дії воєнного стану, можна поділити на такі категорії: а) процедурні, що пов'язані з вступом на публічну службу та з її проходженням, у тому числі й питання звільнення, переведення, змін умов праці, надання відпусток; б) антикорупційні, що пов'язані з дотриманням законодавства про запобігання корупції [4, с. 33].

Отже, проходження публічної служби під час дії правового режиму воєнного стану має такі особливості: поява нового суб'єкта призначення публічних службовців – військових адміністрацій, які мають повноваження щодо формування нової структури та штатів відповідного державного органу; віднесення публічної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктах сектору безпеки та оборони України до служби на об'єктах критичної інфраструктури; обмеження трудових конституційних прав, пов'язаних із забезпеченням права на працю, часу відпочинку та відпусток, діяльністю профспілок, укладання та розірвання трудового договору; зниження антикорупційних вимог під час призначення

особи на публічну службу в частині проведення спеціальних перевірок, отримання подарунків, надання сертифікатів про володіння державною мовою; встановлення заборони для публічних службовців виконувати посадові обов'язки в дистанційному режимі, перебуваючи за кордоном, із одночасним наданням можливості їх виконання на території України за погодженням із керівником [4, с. 33–34].

Низький рівень заробітної плати, корупційні практики, особливості організаційної культури та політичний вплив є детермінантами на шляху до обрання кар'єри публічної служби. Аналіз динаміки змін кількісного складу призначених осіб за категоріями посад у 2024 році виявив значну кількість вакантних посад, що чинить негативний вплив на реалізацію реформ та процеси повоєнного відновлення. Проблема високого рівня незайнятих посад зросла до критичного рівня та потребує негайного вирішення.

В Україні сучасна антикорупційна інфраструктура, що покликана сприяти ефективній протидії корупції серед публічних службовців перебуває на етапі розбудови. Подолання корупції потребує значно ширшого підходу, ніж ухвалення антикорупційних законів та створення спеціалізованих інституцій. Аналіз даних свідчить про незначне підвищення довіри до антикорупційних структур, що обумовлено недостатньою ефективністю, відсутністю відчутних результатів, політичним впливом (втручанням), загальним рівнем корупції та толерантністю суспільства. Система електронного декларування стала важливим кроком для розширення можливостей як громадськості, так і держави щодо контролю за дотриманням антикорупційних вимог.

Антикорупційна програма органу влади – ключовий документ, що формує основу відомчої політики запобігання корупції та забезпечує скоординоване управління корупційними ризиками у діяльності конкретного органу. У контексті антикорупційних практик наголошується на ролі антикорупційної експертизи як колючого превентивного механізму. Вона є невід'ємною складовою розробки програм і стратегій, дозволяючи запобігти корупції ще на стадії формування їхніх положень. Оцінювання ефективності діяльності антикорупційних уповноважених органів влади є вирішальним кроком для забезпечення прозорості та підзвітності в публічному управлінні. НАЗК посідає визначальне місце в даному процесі, формуючи методології оцінювання та проводячи аналіз й оцінку щодо підвищення ефективності антикорупційних ініціатив. Основна мета – забезпечити зворотній зв'язок роботи уповноважених, виявити сфери для зростання

та ефективні практики, а також забезпечити прозорість, інформуючи громадян про отримані результати.

Методологія оцінки ефективності роботи уповноважених осіб має потенціал для удосконалення, проте наразі не забезпечує об'єктивного аналізу антикорупційної діяльності в державних органах. Основна критика полягає в тому, що система фокусується на формальних показниках замість досягнення конкретних результатів. Для підвищення прозорості та доброчесності державного управління системи оцінювання необхідно переглянути її принципи та сконцентруватися на результативності. Інформованість населення щодо інструментів громадського контролю є критично низькою. Громадяни і публічні службовці демонструють недостатню мотивацію до активних дій у цій сфері. Водночас, кількість освітніх та просвітницьких заходів для публічних службовців і антикорупційних уповноважених суттєво зросла, а їхні платформи радикально оновлені.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз чинного законодавства підтверджує, що у період дії воєнного стану в Україні для належного забезпечення діяльності органів публічної влади на законодавчому рівні було врегульовано ряд проблем, що виникли стосовно комплектування орга-

нів влади, організації їх діяльності, одночасно на практиці спрощені умови призначень на посади державної служби певним чином порушили ключові принципи державної служби, а саме стабільність та професіоналізм. Ситуація, що склалась, знову актуалізувала питання реформування державної служби, зокрема й у частині створення кадрового резерву [3, с. 312]. Слід зазначити, що «ефективність функціонування публічної служби була б набагато вищою, якби, незважаючи на складнощі воєнного стану, у цій сфері більш активно впроваджувалися би реформи та здійснювалися процеси модернізації» [1, с. 114].

Таким чином, функціонування публічної служби в умовах воєнного стану виявило її здатність до швидкої мобілізації та адаптації, так і існуючі проблеми системного характеру. Для подальшого підвищення ефективності та стійкості публічної служби потрібно перейти від кризового управління до стратегічного планування, що буде включати удосконалення законодавства, системний розвиток кадрового потенціалу (включаючи кадровий резерв), посилення безпекових механізмів та максимальне використання сучасних цифрових інструментів. Це надасть змогу не лише результативно працювати в умовах війни, але закласти фундамент для стійкого розвитку після її завершення.

Література:

1. Мельниченко В. С. Реформування публічної служби в умовах війни та післявоєнний період у контексті її адаптації до європейських стандартів. Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану : збірник наук. мат. Всеукр. наук.-практ. круглого столу з нагоди Дня державної служби (21 червня 2024 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 113–115.
2. Попов І. В. Функціонування публічної служби в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4. 2024. С. 818–821. URL: http://lsej.org.ua/4_2024/201.pdf
3. Хомишин І. Ю. Публічна служба в умовах війни. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. С. 308–312. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/58.pdf>
4. Шовкун Ю. Особливості адміністративно-правового регулювання проходження публічної служби та дотримання службових обмежень в умовах воєнного чи іншого надзвичайного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. № 4 (36). 2023. С. 30–36.
5. Антикорупційна експертиза. Аналітичний звіт про результати роботи у 2023 році. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2024. 30 с. URL: <https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/17/16/1716c10fbb37870e17cb2e9a8da5ffda3afcd118c33731bdcc761a64233561a18682626.pdf>.
6. Богуславська С. І., Стронець В. А. Антикризова стратегія держави для запобігання та протидії корупції в сфері публічного управління в умовах воєнного стану. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6. 2024. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.6.5>
7. Громадський контроль проти корупції: НАЗК з партнерами почали нову інформаційну кампанію. Національне агентство з питань запобігання корупції. 27.08.2024. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/gromadskyu-kontrol-proty-koruptsii-nazk-z-partneramy-pochaly-novu-informatsiyu-kampaniyu/>
8. Купрій, Т. Г., Коцур, В., Семенець-Орлова, І., Шкляр, Н., Дракохруст, Т., & Березовська-Хміль, О. Security issues on the European continent in conditions of russia's aggression against Ukraine. *Revista De Gestão Social E Ambiental*, 2023, (6), 1–12.
9. Radchenko O., et al. Mental and Value Features of Ukrainian Society in the Context of “Civilizations Clash” as the Main Object of Information War in Ukraine. In: *National Security Drivers of Ukraine: Information Technology, Strategic Communication, and Legitimacy*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. p. 301–316.

Дата надходження статті: 18.06.2025

Дата прийняття статті: 30.06.2025

Опубліковано: 01.10.2025