

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2025. № 11.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.11.12>

УДК 35.071:35.08

С. В. Ситник,

к. політ.н., доцент, старший науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3035-1998>

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮРОКРАТІЇ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

S. Sytnyk,

PhD in Political Science, Associate Professor, Senior Researcher of the Department of Political Institutions and Processes, Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine

INSTITUTIONAL PROBLEMS OF BUREAUCRATIC EFFECTIVENESS UNDER MARTIAL LAW

Дослідження присвячене аналізу інституційних проблем функціонування української бюрократії в умовах повномасштабної війни, з акцентом на трьох ключових компонентах адміністративної системи: кадровому забезпеченні, інституті державних секретарів та патронатній службі. Воєнний стан суттєво змінив логіку державного управління,

створивши як об'єктивні бар'єри для реалізації принципів меритократії, так і умови для інституційних відкатів. У сфері кадрового забезпечення виявилися втрати професійного потенціалу, звуження кадрового резерву, призупинення конкурсних процедур, що посилює політичний вплив на призначення та ослабило прозорість добору. Інститут державних секретарів, створений для забезпечення стабільності, неперервності й деполітизації міністерської бюрократії, зіткнувся з обмеженням автономії та фактичним зниженням ролі через посилення централізації виконавчої влади. Паралельно патронатна служба посилює свою вагу як інструмент оперативного управління, що в умовах війни сприяло швидкості ухвалення рішень, але водночас поглиблювало ризики персоніфікації влади та розширення політичного контролю над адміністративним апаратом. Зроблено висновок, що війна загострює інституційні проблеми української бюрократії, створюючи виклики для її професійної стійкості та ставлячи під питання інституційні засади реформ державного управління у післявоєнний період.

This article examines the institutional problems of Ukraine's bureaucracy under the conditions of full-scale war, focusing on three core components of the administrative system: human-resource management, the institution of state secretaries, and the patronage service. The wartime legal regime has significantly altered the operational logic of public administration, generating both objective constraints on the implementation of merit-based governance and additional institutional setbacks. In the field of human-resource management, the war has triggered substantial losses of professional capacity, a shrinking recruitment pool, the suspension of competitive selection procedures, and the growing dominance of politically influenced appointments. These developments have weakened transparency, reduced the predictability of administrative careers, and undermined long-term efforts aimed at building a professional and politically neutral civil service.

The institution of state secretaries – originally designed to ensure continuity, stability, and depoliticization within ministries – has experienced a noticeable reduction of autonomy as decision-making has become increasingly centralized. The shift toward executive concentration has diminished the secretaries' ability to uphold administrative impartiality and maintain consistent policy implementation. At the same time, the patronage service has expanded its role as an instrument of rapid managerial response. While this mechanism contributes to operational efficiency in crisis conditions, it also reinforces the risks of personalized authority, accelerates the politicization of administrative processes, and complicates the maintenance of institutional checks and balances. The analysis demonstrates that war intensifies structural vulnerabilities within Ukraine's system of public administration, threatening the professional resilience of the civil service and challenging the institutional foundations of ongoing governance reforms. The article argues that addressing these risks will be essential for restoring administrative capacity, safeguarding meritocratic principles, and rebuilding a stable and accountable bureaucracy in the post-war period.

Ключові слова: *бюрократія, бюрократичний апарат, державний апарат, державна служба, патронажна служба, реформа державного управління.*

Keywords: *bureaucracy, bureaucratic apparatus, state apparatus, civil service, patronage service, public administration reform.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Повномасштабна війна стала чинником глибоких трансформацій у системі публічного управління України, вивівши на поверхню низку інституційних проблем, притаманних вітчизняній бюрократії. Дія правового режиму воєнного стану, з одного боку, обумовила потребу в оперативності, централізації та спрощенні управлінських процедур, а з другого – створила умови для посилення

політичного впливу, зниження прозорості та відступу від принципів меритократії. Найбільш вразливими виявилися сфери кадрового забезпечення, інститут державних секретарів та патронатна служба, які в умовах війни зіткнулися зі зміщенням ролей, ослабленням інституційної автономії та ризиками тимчасових рішень, що можуть набути сталого характеру. Проблема полягає в тому, що необхідність екстреної адаптації управління до воєнних викликів нерідко перетинається з тенденціями інституційного відкату, що створює загрозу довгостроковій ефективності бюрократії та ускладнює реалізацію реформ державної служби. У цьому контексті важливо проаналізувати, яким чином війна впливає на ключові адміністративні інститути та які наслідки це має для їхньої спроможності забезпечувати стабільність і результативність публічного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-методологічну основу дослідження складає низка праць у яких обґрунтовано інституційні засади ефективності бюрократії та бюрократичного апарату (Б. Гай Пітер [1] , Йоган Олсен [2], Роберт та Джанет Денхардти [3], Семуел Гантінгтон [4]).

У цій статті проблеми ефективності вітчизняної бюрократії будуть висвітлюватися через призму функціонування інститутів державних секретарів та патронатної служби. Інститут державних секретарів не є новим для вітчизняної системи державного управління, тому більшість досліджень науковців відносяться до початку 2000-років, однак вони виходили із інших інституційних умов, аніж ті, які були Законом «Про державну службу» (2015 р.). Інституційні зміни, які відбулися з вступом в дію цього закону, висвітлені у дослідженнях О. Пархоменко-Куцевіл [5]. Достатньо повно серед наукового доробку розкрита вітчизняними науковцями правова природа патронатної служби [6-8]. Тут також відмітимо напрацювання О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, І. Г. Юник [9], які у своєму дослідженні розкрили проблеми інституціоналізації патронатної служби. Однак зміни, які відбулися

в політичних та правових умовах воєнного стану ще потребують уваги та обґрунтування науковців.

Емпіричну основу дослідження складають нормативно-правові акти, які регламентують діяльність державного апарату, статистичні дані та дані моніторингових досліджень, розміщені на офіційних сайтах Міністерства фінансів України, НАЗК, НАДС.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою нашого дослідження є застосування комплексного підходу до визначення «проблемних зон» у функціонуванні бюрократичного апарату, що відбулися, або ж були актуалізовані запровадженням правового режиму воєнного стану. Серед основних завдань – встановити чинники, які зумовили інституційні відкати та небажані ефекти здійснюваних реформ, зокрема реформи публічної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження. У кризових умовах, зокрема під час війни, питання компетентності та ефективності бюрократії набуває особливого значення. Саме на державний апарат покладається завдання забезпечення безперервності управління, реалізації стратегічних рішень та підтримання стабільності функціонування державних інститутів. Ефективність бюрократичної системи за таких обставин значною мірою залежить від її інституційної спроможності – тобто від того, наскільки стійкими, водночас гнучкими та здатними до адаптації є правила, норми й процедури, що регулюють діяльність бюрократії. Реформа публічної служби розпочалася з набранням чинності з 1 травня 2016 року Закону «Про державну службу». Однак, вже на самому старті реформи за підсумками першого року, експерти оцінили її як провальну, а громадськість серед основних гальм реформи на перше місце поставила бюрократію та чиновників [10]. Нині реформа триває вже майже 10 років і це вже достатньо відчутна розтягнутість у часі. Науковці звертають увагу на те, що адміністративна реформа вносить момент невизначеності у бюрократичне середовище. Перспектива скорочення, ліквідації породжує стресову

ситуацію, реакцією на яку є відхилення бюрократичної діяльності від стандартів раціональності, посилення проявів безініціативності, зниження службової відповідальності, підвищення рівня корупції та інші негативів у бюрократичному функціонуванні, використання яких дозволяє ліквідувати, або пом'якшити стрес. В залежності від тривалості подібної ситуації, згадані вище реакції здатні трансформуватись у окремий «стиль» бюрократичного функціонування [11, с. 8]. Дозволимо собі припустити, що такі ефекти посилюються в умовах війни, коли невизначеність стає системною характеристикою управлінського середовища, а збереження особистих позицій і ресурсів часто переважає над інституційною раціональністю та службовим обов'язком. У результаті формується своєрідна адаптивна модель бюрократичної поведінки, зорієнтована не стільки на досягнення публічних цілей, скільки на мінімізацію ризиків для самого апарату загалом чи державного службовця – зокрема, що ускладнює реалізацію реформ і знижує ефективність державного управління.

Перш ніж перейти до аналізу інституційних змін, які впливали на стан бюрократії, хотілося б окремо відзначити вплив політичних чинників, які мали особливі прояви та зумовлювали негативні наслідки для функціонування державного апарату. Так, в умовах дії правового режиму воєнного стану були накладені певні інституційні обмеження на функціонування уряду, зокрема щодо неможливості припинення повноважень КМУ (стаття 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану» [12]). Досвід функціонування уряду за таких обставин, показав, що доки тривали дискусії щодо можливості та правомочності відставки діючого та утворення нового урядового кабінету, політичні компроміси каналізувалися в постійно змінну структуру міністерств, які то ліквідовувалися, то реорганізовувалися шляхом об'єднання. У 2014 році прем'єр-міністр Денис Шмигаль почав активно просувати ідею чергового реформування та створення Центру Уряду. Такі інституційні зміни мали стати складовою реформи державної служби, а саме завершувати процес реорганізації

міністерств у напрямі зменшення їх кількості, яка автоматично мала б призвести до скорочення чисельності державних службовців. Тобто всі допоміжні адміністративні функції мають бути зосереджені в єдиному місці, в Центрі Уряду. Міністерства ж будуть потужними центрами розробки політики та аналітики [13]. У липні 2025 року у зв'язку із призначенням нового прем'єр-міністра Юлії Свириденко [14] та затвердженням Верховною Радою України складу нового уряду, відбулася чергова реорганізація структури міністерств, зокрема були ліквідовані Міндовкілля та Мінагрополітики, їх функції передані Мінекономіки. Також було ліквідовано Мінстратегпром. Міннац'єності було реорганізовано шляхом приєднання до Мінсоцполітики. Хоч рішення про утворення Міністерства національної єдності шляхом перейменування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України було прийнято 3 грудня 2024 року [15]. Створенням Міністерства національної єдності України опікувався особисто президент В. Зеленський, який у своєму публічному виступі виголосив його ключові завдання [16]. Тут потрібно відзначити, що Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (за моніторинговими даними Міністерства фінансів України [17]) за встановленою граничною чисельністю працівників було найменш чисельним – штат налічував всього 112 працівників. Протягом 2022-2023 рр. це міністерство мало одні з найвищих показників вакантності апарату – у 2022 році відсоток кількості вакансій до загальної чисельності працівників міністерства становив – 44,9%, а у 2023 році – 35,4%. У 2024 році заповненість кадрами дещо зросла, але всеодно залишалася високою – 21,4% вакансій. З повноцінним запуском роботи у 2025 році вже нового міністерства почався відтік кадрів, а показники вакансій наблизилися до 30%. Тобто вже на самому старті бракувало ресурсів для реалізації оголошеної амбітної програми. Рішення про реорганізацію, створення нових міністерств, ухвалені переважно під конкретних осіб або політичні обставини, у яких часто популізм бере верх, чинять дестабілізуючий вплив на функціонування

апарату цих відомств. Подібна практика формує персоніфіковану модель управління, у якій структура міністерства та його кадровий склад залежать не від реальних потреб державної політики, а від політичної доцільності чи індивідуальних управлінських підходів окремих керівників. Унаслідок цього порушується інституційна тяглість, ускладнюється процес формування професійного корпусу державної служби, знижується стабільність і передбачуваність організаційного розвитку.

Кадрова укомплектованість державного апарату стала одним із ключових викликів в умовах війни. Наслідком реформи стало суттєве скорочення граничної чисельності працівників державних органів. Дані представлені у таблиці 1. Такі показники залишилися незмінними лише для місцевих державних адміністрацій, оскільки у час війни також утворювалися військові адміністрації, які мали розширені у порівнянні з МДА повноваження та функції. Збільшення граничної кількості у «інших державних органах», куди відносяться Рахункова палата, Антимонопольний Комітет, Пенсійний фонд України, Фонд державного майна, тощо, також пов'язані з викликами війни. Так, наприклад, відбулося збільшення на 44% граничної кількості працівників Секретаріату Уповноваженого з прав людини. Найбільших змін зазнали такі центральні органи виконавчої влади як: агентства (скорочення граничної чисельності на 23,1%); комісії (24,7%) та служби (20,3%), інспекції (28,4%), у той час як чисельність працівників міністерств та Секретаріату КМУ, хоч також була суттєвою, але у порівнянні з іншими державними органами все ж меншою – 18,2%.

Таблиця 1. Кадрове забезпечення органів державної влади.

Категорія органів	Гранична чисельність 2022/2025	Вакансії, % 2022	Вакансії, % 2023	Вакансії, % 2025
Служби	84288/67190	14,7 %	18,2 %	13,0 %
Інші держоргани	30269/30896	24,9%	26,5 %	12,0 %
Міністерства та СКМУ	24466/20010	18,2%	29,0 %	16,0 %
Агентства	4487/3452	26,6%	27,8 %	20,0 %
Інспекції	3737/2674	32,1 %	31,1%	18,0%
Комісії	1129/850	22,7 %	22,9%	13,0 %
МДА	33785/33785	16,5%	21,0%	29,0%

Джерело: авторська розробка на основі даних щодо чисельності усіх категорій працівників державних органів «Державне управління. Офіційний сайт Міністерства фінансів України» [17].

Найбільш важким для державного апарату став 2023 рік, однак у динаміці між 2022 та вереснем 2025 року простежується виразна тенденція до поступового відновлення кадрового потенціалу державних органів. Якщо у 2022 році середній рівень вакантності сягав близько 22,2%, що відображало наявність кадрової турбулентності з якою КМУ входив у правовий режим воєнного стану, то станом на вересень 2025 року цей показник знизився до орієнтовно 17,2 %. Найпомітніше скорочення частки вакансій зафіксовано в інспекціях (з 32,1 % до 18,0 %), державних комісіях (з 22,7% до 13,0%) та інших державних органах (з 24,9 % до 12,0%), що свідчить про достатньо ефективне відновлення кадрової стабільності в органах контролю та реалізації спеціалізованих функцій. Водночас не можна не відмітити, що у міністерствах і Секретаріаті Кабінету Міністрів рівень вакантності станом на вересень 2025 року хоч мав і не такі вже й суттєві відмінності у порівнянні з 2022 роком (з 16,0 % проти 18,2 %), однак тут треба відміти, що Секретаріат КМУ, міністерства та інспекції втратили найбільше кадрів з початком повномасштабного вторгнення. Спрощення процедур добору персоналу на

висококваліфіковані посади, зокрема відміна конкурсів, сприяла кадровому наповненню та адаптації управлінських структур до умов воєнного часу. Державні служби зберегли відносну кадрову стабільність (близько 13% вакансій), демонструючи певну сталість організаційного потенціалу. Загалом, аналіз свідчить про поступову стабілізацію системи державної служби та формування нової моделі кадрової витривалості, здатної функціонувати в умовах затяжної кризи. Також не можна не помітити тенденцію оптимізації апаратів державних органів, що реалізовувалася відповідно до рішення прийнятого уряду [18]. Однак, протилежною є ситуація в апаратах місцевих державних адміністрацій. Рівень вакантності посад не лише не відновився до рівня 2022 року, але й суттєво погіршився, станом на вересень 2025 року, майже третина посад у цих органах залишається не заповненими. Цьому сприяє низка причин серед яких суттєво нижчий рівень заробітних плат у районних державних адміністраціях, утворення військових державних адміністрацій (про це мова йтиметься далі), розташування МДА на прифронтових територій, виконання мобілізаційних задач, тощо.

Зміни, що впливали на роботу бюрократичної системи були не лише кількісними, але й інституційними. Тут відразу зазначимо, що їх запровадження було зумовлено не самим воєнним станом, однак особливий правовий режим посилив той інституційний відкат у демократизації управлінських процесів. Йдеться про Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [19], який був один із перших законів прийнятих монобільшістю новообраного парламенту 9 скликання. Під такою гучною назвою закону крилося перезавантаження системи державною служби, яка на думку ініціаторів законопроєкту, давно зжила себе і вимагала невідкладного реформування через політичну заангажованість та низьку професійність працівників, а також бюрократизм та корупційність [20]. Якщо базовий Закон «Про державну службу» формував модель кар'єрної бюрократії з високими гарантіями стабільності, то запропоноване «перезавантаження влади» понизило рівень правових

гарантій незалежності службовців та замість деполітизації, навпаки посилювало політизацію інституту, розширюючи можливості для здійснення політичних впливів. Так, зміни, які на виконання вимог Закону «Про перезавантаження влади» були внесені до Закону «Про державну службу» суттєво обмежили повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби – інституції, яка б мала відігравати ключову роль у забезпеченні у забезпеченні не лише професійності, а у кейсі з інституту державного секретаря та керівника ЦОВВ, який також водночас є керівником апарату, ще й автономності та політичної нейтральності. Якщо у початковому варіанті реформи роль КМУ зводилася лише до призначення на п'ять років внесеної Комісією за результатами конкурсного відбору на ці посади кандидатури, то тепер Кабінет Міністрів отримав право вибору між кандидатурами переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу на вакантну посаду державного секретаря та п'яти кандидатур – на посаду керівника ЦОВВ. Однак, більш важливим було повернення КМУ повноважень зі звільнення цих посадових осіб. Згідно статті 17 Закону України «Про державну службу» державний секретар здійснює повноваження керівника державної служби в міністерстві (Державний секретар Кабінету Міністрів України – у секретаріаті КМУ; в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу). Дані посади віднесені до категорії «А» (стаття 6). Поява у структурі міністерства Державного секретаря як вищої посадової особи з числа державних службовців міністерства, підконтрольного та підзвітного міністру відбулася завдячуючи реформі публічної адміністрації змінам, що містилися у новій редакції Закону «Про державну службу» та набули чинності 1 травня 2016 року. Ключовими задачами реформи знову ж таки було максимально деполітизувати систему державної служби. На думку експертів кожен виборчий цикл перезавантажував всю систему державної служби, оскільки політичні переможці віддавали адміністративні посади в знак подяки тим суб'єктам, які підтримали їх фінансово чи організаційно упродовж виборчого процесу [21].

Автономність бюрократичного апарату в системі виконавчої влади, що вибудовувалася у ході реформи державної служби, стала одним із суттєвих показників її інституціоналізації як демократичної інституції для якої характерні професіоналізм та політична неупередженість. Зміни, що проводилися зачіпали у першу чергу апарати міністерства їх територіальні органи, у той час як іншим ЦОВВ приділялося менше уваги. Однак, хоч міністерства мають неспівмірно більшу політичну вагу та вплив, проте ЦОВВ мають значно більші бюрократичні апарати. За даними Центру політико-правових реформ станом на 1 квартал 2024 року апарат міністерств налічував 8536 посад державних службовців, територіальних органів міністерств – 20900, у той час як у центральних органах виконавчої влади – 11808 посад, територіальних органах ЦОВВ – 78071. Так, 37,5% посад державної служби знаходиться у системі територіальних органів ЦОВВ, 10,7% – територіальних органів міністерств [22].

Продовженням руху до створення політично нейтральної служби стала передача повноважень щодо призначення на посади керівників територіальних органів міністерства від міністра до державного секретаря міністерства. У такий спосіб мало відбутися зменшення впливу міністра як політичної фігури на інститут державної служби. Це також мало слугувати усунення інституційних проблем пов'язаних з підміною професійності персональною лояльністю, політизацією та використанням бюрократичного апарату у «захопленні держави». Важливою новацією було те, що процедура погоджень з головами МДА, яка застосовувалася при призначенні міністром керівника територіального органу, «не перейшла у спадок» до державного секретаря, який відповідно до статті 10, пункту 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» самостійно здійснює призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств та їх заступників. Така реформа була формально спрямована на зміцнення кадрової автономії міністерств, зниження політичного впливу на державну службу та забезпечення єдиних стандартів управління. В умовах, коли МДА по суті

належать до президентської вертикалі, таке рішення набуло особливого значення.

Окремі проблеми пов'язані також з інститутом патронатної служби. З прийняттям Закону «Про державну службу» (стаття 92 «Патронатна служба») цей інститут набув більш чіткого правового оформлення, однак й до сьогодні залишається інституційно проблемним. Тут варто зауважити, що окремі науковці розглядають патронажну службу як проміжну інституцію між політиками і бюрократами, а службовці патронатної служби не перетворювались цілком ні на тих, ні на інших [23, с. 7]. Однак, на наш погляд, саме таке правове врегулювання патронатної служби визначене у законі «Про державну службу» вказує на те, що вона є формою публічної служби та за інституційними ознаками відноситься до бюрократичного апарату. Попри суттєві інституційні прогалини, що мають місце у функціонуванні патронатної служби, роль даного інституту зростає, а в умовах постійних реорганізацій ЦОВВ, політичних запит на нього лише посилюється. Останні інституційні зміни були запроваджені уже згадуваним Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», який на наш погляд, лише поглибив існуючі проблеми, сприяючи персональному сервілізму, тим самим порушивши баланс між політичною та управлінською складовими у механізмі забезпечення патронатної служби. В умовах інституційної слабкості та ігнорування дотримання принципів як незаперечних вимог (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [24, с. 6], межі між політичною довірою та управлінськими повноваженнями стають достатньо розмитими. Це, у свою чергу, створює «сіру зону» у відповідальності та підзвітності – коли працівники патронатної служби мають реальний вплив на ухвалення рішень, але не підпадають під регулювання дисциплінарних чи антикорупційних процедур, які застосовуються до держслужбовців. Водночас така модель зберегла

невизначеність меж між політичними й адміністративними функціями, адже радники та помічники часто фактично впливають на ухвалення управлінських рішень, не несучи відповідальності у межах дисциплінарних чи антикорупційних механізмів, передбачених для державних службовців. Інформація подана Міністерством фінансів України [25] показує, що у 2025 році у переважній більшості міністерств середня заробітна плата працівників, які належать до патронатної служби, значно перевищує середню заробітну плату спеціалістів (фаховий рівень), а в окремих з них, була більшою, ніж у керівників структурних підрозділів. Ще однією особливістю є суттєвою особливістю в оплаті праці працівників патронатної служби – низькі посадові оклади та високий рівень інших доплат. Так, станом на вересень 2025 року середня заробітна плата працівників патронатної служби становила 68, 9 тис. гривень, у той час як у спеціалістів (не грейд) – 64,1, спеціалістів (фаховий рівень) – 44,3.

Важливими питаннями на думку дослідників є також відсутність суб'єкта ведення статистичної інформації щодо працівників патронатної служби, що пов'язано зі зміною їх статусу, актуалізація розроблення єдиної класифікації посад, професіоналізація їх діяльності, прийняття та звільнення – більшість яких була б знята за умови розроблення та прийняття Закону України «Про патронатну службу» чи Кодексу про публічну службу в Україні [9, с. 100]. Хоча правове відокремлення патронатної служби і відповідає європейській практиці адміністративного забезпечення політичного рівня управління, однак інститут потребує подальшої як подальшої правової інститутціоналізації, так і формування сучасної культури патронажних службовців. Зміни спрямовані на удосконалення інституту патронатної служби в органах публічного управління також мають враховувати особливості її функціонування в умовах правового режиму воєнного часу, оскільки на сьогодні ми маємо ситуацію, коли особи, які не проходять спеціальних перевірок, залучені до розробки державних рішень та

можуть мати безпосередній вплив на суб'єктів їх прийняття, тим самим підвищуються ризики для національної безпеки України.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. У реальних умовах дії воєнного стану реалізація цих політичних цілей виявилася частково обмеженою. Хоча стратегічний курс на професіоналізацію та деполітизацію публічної служби залишався формально незмінним, практична логіка управління в кризовому контексті зсунулася у бік централізації та концентрації влади. Війна об'єктивно вимагала оперативності, спрощення процедур і персональної відповідальності керівників, що, своєю чергою, звузило простір для реалізації принципів відкритості, конкурсності та довгострокового кадрового планування. Крім того, деякі рішення мали ознаки інституційного відкату: часткове призупинення конкурсних процедур, розширення політичного впливу на кадрову політику, ослаблення ролі інституційних механізмів контролю та підзвітності. У ряді випадків це виправдовувалося необхідністю адаптації до надзвичайних умов, однак на практиці створювало ризики спекулювання воєнним статусом для легітимації неефективних або політично вмотивованих управлінських рішень. В умовах дії правового режиму воєнного стану виникла нагальна потреба законодавчого упорядкування функціонування патронатної служби.

Таким чином, попри збереження стратегічного бачення реформи, воєнний стан поставив під загрозу сталість ключових реформаторських принципів, особливо в частині інституційної автономії та меритократичного добору кадрів. Це засвідчує потребу в розробленні механізмів, які дозволяли б зберігати основні стандарти належного врядування навіть за умов надзвичайних ситуацій, щоб не допустити розбалансування системи державного управління у післявоєнний період.

Література

1. Peters, B. Guy, Peters, G. The Politics of Bureaucracy. London–New York, 2002. 388 p. URL: <https://doi.org/10.4324/9780203455494>
2. Olsen J. P. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. URL: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>
3. Denhardt R., Denhardt J. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*. 2020. Vol. 60, № 6. P. 549–559. URL: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
4. Гантінгтон С. Політичний порядок у мінливих суспільствах / пер. з англ. Т. Цимбал. Київ : Наш формат, 2020. 448 с.
5. Пархоменко-Куцевіл О. Формування інституту державних секретарів в Україні: теоретико-методологічні засади. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3 (48), ч. 1. С. 34–41.
6. Приймаченко Д. В., Приймаченко Д. Д. Генеза правового регулювання патронатної служби в Україні. *Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 45–52.
7. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. 2019. № 5. С. 80–100.
8. Буга Г. С., Кузьменко С. Г. Правове регулювання патронатної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Історичні науки*. 2023. Т. 34 (73), № 4. С. 178–182.
9. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Інституціоналізація патронатної служби в органах публічного управління та адміністрування України. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2024. № 1. URL: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.15>
10. Реформа держслужби. Чи справді зарплати вирішують все? URL: <https://rpr.org.ua/civil-servic/>

11. Пугач В. Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ : Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка, 2006. 16 с.

12. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

13. Денис Шмигаль: Працюємо над інституційними змінами, плануємо зміну формату Уряду. *Департамент комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України*. 04.03.2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-pratsiuiemo-nad-instytutsiinymu-zminamy-planuiemo-zminu-formatu-uriadu>

14. Про призначення Свириденко Ю. А. Прем'єр-міністром України : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2025 № 4549-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4549-20#Text>

15. Про перейменування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2024 № 1366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1366-2024-п#Text>

16. Зеленський назвав завдання для новоствореного Міністерства єдності. 17.12.2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3939144-zelenskij-nazvav-zavdanna-novostvorenogo-ministerstva-ednosti.html>

17. Чисельність працівників державних органів. Державне управління. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/governance-649>

18. Деякі питання скорочення чисельності працівників органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 № 1410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2023-п#Text>

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади : Закон України від 19.09.2019 № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text>

20. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади». URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1066&skl=10

21. Запровадження інституту державного секретаря розмежує політичні та адміністративні посади в органах державної служби. МЦПД. 17.06.2014. URL: <https://icps.com.ua/zaprovadzhennya-instytutu-derzhavnoho-sekretarya-rozmezhu-politychni-ta-administratyvni-posady-v-orhanakh-derzhavnoyi-sluzhby/>

22. Статистичні дані про склад державних службовців у період воєнного стану станом на 01.05.2022. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/1кв.22.pdf>

23. Дармограй Н. М. Патронатна служба в публічному управлінні України: сутність, формування, регулювання. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2019. № 4. URL: [https://doi.org/10.36030/2310-2837-4\(95\)-2019-5-14](https://doi.org/10.36030/2310-2837-4(95)-2019-5-14)

24. Принципи права та їх застосування у практиці Верховного Суду (цивільна юрисдикція). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_Prinsip_19_04_24.pdf

25. Оплата праці всіх категорій працівників державних органів у розрізі установ. Державне управління. *Офіційний сайт Міністерства фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/governance-649>

References

1. Peters, B. G. and Peters, G. (2002), *The Politics of Bureaucracy*, London–New York. <https://doi.org/10.4324/9780203455494>

2. Olsen, J. P. (2006), “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*.. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>

3. Denhardt, R. and Denhardt, J. (2020), “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, *Public Administration Review*, Vol. 60, no. 6. pp. 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
4. Hantinton, S. (2020), *Politychnyj poriadok u minlyvykh suspil'stvakh [Political Order in Changing Societies]*, Nash format, Kyiv, Ukraine.
5. Parkhomenko-Kutsevil, O. (2016), “Formation of the Institute of State Secretaries in Ukraine: Theoretical and Methodological Principles”, *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3 (48), no. 1, pp. 34–41.
6. Pryjmachenko, D. V. and Pryjmachenko, D. D. (2021), “Genesis of Legal Regulation of the Patronage Service in Ukraine”, *Pravova pozytsiia*, vol. 1 (30), pp. 45–52.
7. Kolomoiets', T. O. and Kolpakov, V. K. (2019), “Legal Nature of the Patronage Service”, *Pravo Ukrainy*, vol. 5, pp. 80–100.
8. Buha, H. S. and Kuz'menko, S. H. (2023), “Legal regulation of patronage services in Ukraine”, *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernads'koho. Serii: Istorychni nauky*, vol. 34 (73), no. 4, pp. 178–182.
9. Lazor, O. D., Lazor, O. Ya. and Yunyk, I. H. (2024), “Institutionalization of patronage service in public administration and management bodies of Ukraine”, *Derzhava ta rehiony. Serii: Publichne upravlinnia i administruvannia*, vol. 1. <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.15>
10. Reanimation Package of Reforms Coalition (2025), “Civil service reform. Do salaries really decide everything?”, available at: <https://rpr.org.ua/civil-servic/> (Accessed 05 Nov 2025).
11. Puhach, V. H. (2006), “The phenomenon of bureaucracy in a transformational society”, Abstract of Ph.D. dissertation, *Kyivs'kyj natsional'nyj un-t im. Tarasa Shevchenka*, Kyiv, Ukraine.
12. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *The Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (Accessed 05 Nov 2025).

13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2024), “Denys Shmyhal: We are working on institutional changes, we plan to change the format of the Government”, available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-pratsiuemo-nad-instytutysiiny-my-zminamy-planuiemo-zminu-formatu-uriadu> (Accessed 05 Nov 2025).

14. Verkhovna Rada of Ukraine (2025), Resolution “On the appointment of Svyrydenko Yu. A. as Prime Minister of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4549-20#Text> (Accessed 05 Nov 2025).

15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2024), Resolution “On renaming the Ministry for the Reintegration of Temporarily Occupied Territories”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1366-2024-p#Text> (Accessed 05 Nov 2025).

16. Ukrinform (2024), “Zelenskyy named the tasks for the newly created Ministry of Unity”, available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3939144-zelenskij-nazvav-zavdanna-novostvorenogo-ministerstva-ednosti.html> (Accessed 05 Nov 2025).

17. Ministry of Finance of Ukraine (2025), “Number of employees of state bodies”, available at: <https://mof.gov.ua/uk/governance-649> (Accessed 05 Nov 2025).

18. Cabinet of Ministers of Ukraine (2023), Resolution “Some issues of reducing the number of employees of executive bodies”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2023-p#Text> (Accessed 05 Nov 2025).

19. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Reboot of Power “”, available at: (Accessed 05 Nov 2025). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text>

20. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), “Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine “On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Reboot of Power”, available at: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1066&skl=10 (Accessed 05 Nov 2025).

21. ICPS (2014), “The Introduction of the Institute of State Secretary Delimits Political and Administrative Positions in Civil Service Bodies”, available at: <https://icps.com.ua/zaprovdzhennya-instytutu-derzhavnoho-sekretarya-rozmezhu-politychni-ta-administratyvni-posady-v-orhanakh-derzhavnoyi-sluzhby/> (Accessed 05 Nov 2025).

22. National Agency of Ukraine on Civil Service (2022), “Statistical Data on the Composition of Civil Servants during Martial Law as of 01.05.2022”, available at: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/1kv.22.pdf> (Accessed 05 Nov 2025).

23. Darmohraj, N. M. (2019), “Patronage Service in Public Administration of Ukraine: Essence, Formation, Regulation”, Visnyk NADU. Seriiia «Derzhavne upravlinnia», vol. 4. [https://doi.org/10.36030/2310-2837-4\(95\)-2019-5-14](https://doi.org/10.36030/2310-2837-4(95)-2019-5-14)

24. Supreme Court (2022), “Principles of Law and Their Application in the Practice of the Supreme Court (Civil Jurisdiction)”, available at: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_Prinsip_19_04_24.pdf (Accessed 05 Nov 2025).

25. Ministry of Finance of Ukraine (2025), “Remuneration of All Categories of Employees of State Bodies by Institution”, available at: <https://mof.gov.ua/uk/governance-649> (Accessed 05 Nov 2025).

Стаття надійшла до редакції 14.11.2025 р.