

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

DOI: 10.33498/Юш-2023-10-129



### Ірина Бондаренко

докторка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри податкового права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
(Харків, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6561-9857>  
Researcher ID: F-5302-2019  
[irina.bon.kh@gmail.com](mailto:irina.bon.kh@gmail.com)

### Олександра Горбатюк

студентка 4 курсу факультету  
слідчої та детективної діяльності  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
голова студентського самоврядування факультету слідчої  
та детективної діяльності  
(Харків, Україна)  
[o.v.horbatyuk@nlu.edu.ua](mailto:o.v.horbatyuk@nlu.edu.ua)



УДК 35.08(477)

## СТРАТЕГІЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*“Найбільше диво – це все ж лише людина:  
своїм зусиллям може Богом бути або дияволом”.*  
Ангелус Сілезіус

© Ірина Бондаренко, Олександра Горбатюк, 2023

АНОТАЦІЯ. Суттєва втрата робочої сили середнього віку внаслідок війни є серйозною проблемою, яка охоплює своїм впливом найважливіші сфери сучасного суспільства. Реформування державної служби провадиться з метою підвищення ефективності державного апарату, що сприятиме розвитку громадянського суспільства та зміцненню держави. У сучасний період у державному апараті України відчувається серйозний дефіцит ініціативних, цілеспрямованих, прагматичних і комунікабельних фахівців.

Метою статті є обґрунтування важливості залучення нових ланок працівників до кадрового резерву з огляду на сучасні виклики війни; знаходження ефективних методів забезпечення оптимального функціонування системи управління в умовах складних викликів та нестабільності; розробка нових підходів та впровадження інноваційних рішень задля досягнення ефективного результату.

Ірина Бондаренко, Олександра Горбатюк

У статті розглянуто особливості функціонування інституту кадрового резерву в Україні, зроблено аналіз чинного законодавства з цього питання та висновки щодо подальшого реформування інституту кадрового резерву в умовах воєнного стану. Визначено процедурний шлях для поліпшення національного законодавства через окреслення конкретних пропозицій щодо внесення змін у нормативно-правові акти. Наведений перелік пропозицій щодо нових підходів до забезпечення кадрами органів державної влади базується на впровадженні інституту кадрового резерву на основі реформування національного законодавства. У роботі над цією концепцією розглянуто особливості формування, функціонування та використання нового типу кадрового резерву, а також запропоновано організаційні й інституційні зміни, пов'язані з його впровадженням.

Ключові слова: державна служба; кадровий резерв; воєнний стан.

Суттєва втрата робочої сили середнього віку внаслідок війни є серйозною проблемою, яка охоплює своїм впливом найважливіші сфери сучасного суспільства. Це, з одного боку, проблема фіскальної достатності бюджету у зв'язку зі зменшенням обсягу валового внутрішнього продукту через оподаткування. Як наслідок, зростаючий дефіцит не тільки загальнодержавного бюджету, а й бюджету Пенсійного фонду. Однак найголовніше питання, що і є темою нашого дослідження – це брак кадрів у державному секторі. Саме тому ці процеси породжують безліч колізійних негативних наслідків, які демонструють регресивність демографічного та кадрового питання. Одним із пріоритетних завдань державного будівництва в Україні є реформування інституту державної служби. Воно здійснюється з метою підвищення ефективності державного апарату, що сприятиме розвитку громадянського суспільства та зміцненню держави. У сучасний період у державному апараті України відчувається серйозний дефіцит ініціативних, цілеспрямованих, прагматичних і комунікабельних фахівців. Також існуючі механізми підготовки державних управлінців ґрунтуються на застарілих технологіях і не відповідають потребам сучасності. Поряд із всіма цими критеріями професійних якостей держслужбовців особливої уваги потрібно приділяти питанню доброчесності майбутніх працівників державного сектору. Слід наголосити, що саме боротьба з корупцією є першочерговим питанням України на шляху до членства у Європейському Союзі (далі – ЄС). Отже, виникає необхідність вирішення проблеми формування кадрового резерву на державному рівні і створення нової нормативно-правової бази, що регулюватиме діяльність органів державної влади.

Тема формування кадрового резерву актуальна як ніколи. Наприклад, П. Друкер, У. Монді, С. Уїдцет, С. Холліфорд наголошували на важливості залучення до кадрового резерву “особистостей різних сфер” – таких як культурна, соціальна, політична; наголошували на важливості утримання кадрового резерву як ключового механізму успішної роботи загалом.

У напрацюваннях С. Холліфорда важливим тезисом є те, що цілісний та успішний кадровий резерв полягає у залученні персоналу різних рівнів органів державної та місцевої влади. На його думку, саме різнорівневість надає ефективний механізм співпраці та успішності кадрів.

Питання формування кадрового резерву в національному аспекті висвітлювали, зокрема щодо важливості створення інституту формування кадрового резерву, О. Акімов, В. Бабаєв, Н. Гончарук, Г. Мостовий, С. Селіванов. О. Акімов надав власне бачення критеріям відбору та залучення кадрового резерву, описавши певні стадії, які, на його думку, є фундаментальними чинниками у роботі<sup>1</sup>. В. Бабаєв і Г. Мостовий провели системний аналіз нормативної національної бази щодо формування кадрового резерву; проаналізували практику США та країн Європи; запропонували механізм імплементації деяких міжнародних норм у національне законодавство<sup>2</sup>. Н. Гончарук надала схематичний аналіз стадій перебування на посаді та їх вплив на особистісний і колективний характер кадрів; розглянула питання адаптації, стагнації та деградації, їх виникнення та наслідки; сформувала чинники, які впливають на прогрес та регрес кадрового складу<sup>3</sup>. С. Селіванов проаналізував Закон України “Про державну службу” разом із нормативно-правовими актами інших країн задля імплементації поняття кадрового резерву та його формування в національне законодавство<sup>4</sup>.

Метою дослідження є обґрунтування важливості залучення нових ланок працівників до кадрового резерву з огляду на сучасні виклики війни; знаходження ефективних методів забезпечення оптимального функціонування системи управління в умовах складних викликів та нестабільності; розроблення нових підходів і впровадження інноваційних рішень задля досягнення ефективного результату.

До 2016 р. в Україні кадровий резерв формувався з фахівців, які працювали в органах місцевого та регіонального самоврядування, виробничій, соціально-культурній, науковій та інших сферах, а також із випускників відповідних навчальних закладів і державних службовців, які підвищували кваліфікацію або проходили стажування та отримували рекомендації для просування на вищі посади. Цей кадровий інструмент

<sup>1</sup> О Акімов, ‘Правові аспекти формування кадрового резерву державної служби’ (2014) 1 Публічне адміністрування: теорія та практика <[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_16)> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>2</sup> Г Мостовий, В Бабаєв. ‘Формування штатного кадрового резерву як перспективний напрям забезпечення державної служби кадрами нової генерації’ (2010) 3 Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України 239–46.

<sup>3</sup> Н Гончарук, ‘Планування і розвиток професійної кар’єри керівного персоналу у сфері державної служби’ (2006) 3 Збірник наукових праць Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України 167–80.

<sup>4</sup> С Селіванов, ‘Кадровий резерв як модернізаційний механізм управління людськими ресурсами на державній службі в Україні’ (2022) 27 Літопис Волині 268–73.

був врегульований Законом України “Про державну службу”<sup>5</sup>, а також Положенням про формування кадрового резерву для державної служби<sup>6</sup>, розробленим на основі цього закону, яке визначало основи формування та організації роботи з кадровим резервом. Проте новий Закон України “Про державну службу”<sup>7</sup>, який набрав чинності у 2016 р., не має в собі чіткого визначення механізму суб’єктного та процесуального залучення до процесу формування кадрового резерву.

Безперечно, що особи із числа кадрового резерву повинні бути ефективно навчені тій сфері, в якій вони працюватимуть. Підбір, навчання, оцінка та просування фахівців із кадрового резерву є важливим етапом у формуванні керівного персоналу. Успіх цього процесу вирішує, які кадри будуть призначені на високі посади в державному управлінні не лише в майбутньому, а й на віддалену перспективу. Ефективне використання резерву кадрів дає змогу поєднувати досвідчених і молодих спеціалістів у керівництві. Кадровий резерв формується з метою заміщення посад державних службовців та їх подальшого кар’єрного зростання, враховуючи освіту, професійну підготовку, досвід роботи, професійні та моральні якості, навички взаємодії з людьми та результати конкурсу<sup>8</sup>.

Головним критерієм включення працівника до кадрового резерву є його професійна компетентність. Компетентність визначається як здатність успішно та безпомилково керувати в будь-яких ситуаціях, забезпечуючи ділову надійність. Проте критерії професіоналізму у сучасний період сприймаються занадто варіативно. У радянський період вважалося, що професіоналізм – це передусім заслуга років. Чим більше особа знаходиться при певній роботі – тим більше вона у ній є обізнана. Слід погодитися з думкою С. Селіванова, що такий погляд на критерій професіоналізму є занадто імперативним<sup>9</sup>. Більш за все, із погляду автора, тут присутні певні тоталітарні погляди на професіоналізм. Якщо аналізувати за такою схемою професіоналізм, то особа не може стати професіоналом лише силою своїх розумових здібностей, пріоритетом є виключно “вислуга років” і рангові заслуги.

Якщо ж аналізувати практику США та Європи, то в цьому випадку людина, її індивідуальність, особливі здібності визнаються найвищим

<sup>5</sup> Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ (втратив чинність на підставі Закону від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII) <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3723-12#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>6</sup> Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби: Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 (втратила чинність на підставі Постанови від 22 липня 2016 р. № 465) <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/199-2001-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>7</sup> Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/889-19#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>8</sup> Н Гончарук, “Кадровий резерв як механізм формування розвитку еліти в державному управлінні” [2012] 3 (14) Державне управління та місцеве самоврядування 97.

<sup>9</sup> Селіванов (н 4).

критерієм професіоналізму. Найвищої посади можна досягнути навіть одним масштабним досягненням, незважаючи на свій вік і досвід. Таким чином, у цих країнах ефективно закривається вікно “кадрового голоду”. Це особливе поняття, яке характеризує відсутність чітко сформованого кадрового резерву та механізмів його накопичення.

Проаналізувавши національну нормативну базу, можна зазначити: 3 липня 2020 р. Верховна Рада України взяла за фундаментальну основу законопроект № 3491 “Про внесення змін до Закону України ‘Про державну службу’ щодо кандидатського резерву”<sup>10</sup>, спрямований на заповнення прогалини в роботі з людськими ресурсами. Зазначені зміни передбачали введення інституту “кандидатського резерву” на державній службі, що мало б стати на заміну тому процесуальному механізму залучення кандидатського резерву, що був до ухвалення Закону України “Про державну службу” у 2016 р. Згідно з проектом кандидат, який перебуває у базі кадрового резерву, не повинен знову подавати інформацію, передбачену ст. 25 Закону України “Про державну службу”, при подачі на новий конкурс. Цей проект пропонує доповнити Закон України “Про державну службу” новою ст. 251 “Кандидатський резерв” з метою активного та широкого залучення кандидатів, які відповідають вимогам до професійної компетентності, для зайняття посад державної служби. На базі цього створюється кандидатський резерв – інформаційна система (база), що містить інформацію про кандидатів на посади державної служби, які успішно пройшли всі етапи оцінювання під час конкурсного відбору, результати оцінювання їх професійних компетентностей та оголошені конкурси на посади державної служби. Функціонування інформаційної системи (бази) кандидатського резерву здійснює розпорядник, яким є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Проте цей механізм не запрацював на рівні закону<sup>11</sup>. Станом на 2023 р. питання формування кадрового резерву не вирішено, відсутній навіть інститут і механізм формування кандидатського резерву. Однак зараз Україна стала перед новим викликом: гострою необхідністю реформування майже всіх сфер державного управління на шляху до членства ЄС як механізму боротьби з корупцією, що вимагає великої кількості кадрового резерву, на фоні фізичних втрат саме кваліфікованої, вмотивованої та середнього віку робочої сили. Воєнний стан вже понад півтора роки вносить

<sup>10</sup> Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо кандидатського резерву: проект Закону України від 18 травня 2020 р. № 3491 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2383>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>11</sup> 3 листопада 2020 р. Закон “Про внесення змін до Закону України ‘Про державну службу’ щодо кандидатського резерву” було прийнято. Однак Президент України застосував право вето щодо цього Закону і у визначений ч. 2 ст. 94 Конституції України строк повернув його до Верховної Ради України зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями. Верховна Рада України під час процедури його повторного розгляду не прийняла усі пропозиції Президента України і не змогла подолати вето.

свої корективи в усі ланки функціонування країни. Військовослужбовці стали одними з найголовніших професіоналів сьогодення.

Постає питання: наскільки необхідне та важливе залучення військово-службовців (деобілізованих) до питань, що стосуються функціонування органів державної влади? На нашу думку, залучення військово-службовців (деобілізованих) до питань функціонування органів державної влади є ефективним механізмом оновленості системи та кадрів на всіх ланках. Окреслимо кілька причин, які визначають важливість і необхідність залучення таких кадрів:

1. Експертний досвід: військовослужбовці, особливо ті, хто має вищу військову освіту і професійний досвід, можуть мати цінний експертний досвід у питаннях безпеки, оборони, кризового управління та стратегічного планування. Їхні знання і навички можуть бути корисними при розробці політики та прийнятті стратегічних рішень в органах державної влади.

2. Лояльність і відданість: військовослужбовці, як правило, проявляють високий рівень лояльності та відданості державі. Їхня сила та упевненість надає їм найвищих лідерських якостей. Це робить їх цінними учасниками в управлінні та забезпеченні стабільності держави.

3. Безпека: органи державної влади відповідають за забезпечення безпеки країни. Залучення військовослужбовців до питань функціонування цих органів дає можливість мати прямий доступ до спеціалізованого знання з питань оборони та безпеки. Військовослужбовці – це допомога у розробці стратегій та рішень щодо захисту країни від зовнішніх загроз, яких після завершення війни залишиться надзвичайно багато.

4. Кризове управління: військовослужбовці набувають навичок кризового управління та прийняття рішень, у яких відсутній зовнішній вплив політичних баталій, особистісних інтересів тощо.

5. Низька чи нульова толерантність до корупції. На нашу думку, саме такі кадри, які мали бойовий досвід, мають чітке розуміння заради якої цілі, крім незалежності України та миру, вони віддали кращі роки життя.

Включення військовослужбовців (деобілізованих) до кадрового резерву – це перша стадія внутрішньої реформації застарілого імперативного управління у системі органів державної влади. Враховуючи реалії сьогодення, вважаємо, що залучення військовослужбовців до кадрового резерву має переваги у таких аспектах:

По-перше, це забезпечує наявність підготовлених і досвідчених кадрів для швидкого заміщення вакантних посад у разі потреби. Спектр та чисельність збільшиться за приблизно нашими підрахунками на 30–35 %, що допоможе уникнути тотальної кризи кадрів.



По-друге, це сприяє розвитку талановитих та амбіційних військових осіб, які мають можливість отримати додаткову підготовку й підвищити свої професійні навички. Це своєрідна можливість синергії військової й управлінської справи, що в поєднанні зможе надати ефективний результат. Тож пропонуємо на рівні державного бюджету розробити та затвердити спеціальну бюджетну цільову програму перепідготовки (набуття освіти) контингентом демобілізованих військовослужбовців.

По-третє, залучення до кадрового резерву може стимулювати мотивацію військовослужбовців до постійного професійного зростання і саморозвитку. Більше можливостей для подальшого працевлаштування “на благо країни” можуть стати стимулом реформ воєнного та повоєнного часу. Залучення військовослужбовців до кадрового резерву є важливим кроком у забезпеченні ефективного функціонування військових структур і забезпеченні їх потреб у кваліфікованих та досвідчених керівниках.

Варто зазначити, що запропонований механізм, на нашу думку, слід закріпити на законодавчому рівні. Вважаємо, що процесуальний механізм повинен ґрунтуватися на системі “трьох вузлів”, які передбачають:

1. Доопрацювання змін у чинному законодавстві, а саме ст. 251 “Кандидатський резерв”. Визначаючи не лише поняття інституту кадрового резерву, а й окреслення майже автоматичного його формування через створення бази резерву із “кандидатів на конкурс”, а також прогресивної молоді, наприклад, через виявлення харизматичних професіоналів ще на стадії їх навчання та/або навіть у приватному секторі, враховуючи їхні професійні досягнення. Фундаментальна база для реформи вже наявна, проте необхідно окреслити не лише процесуальний механізм формування кадрів, а й суб’єктно-орієнтований підхід до їх залучення у сферу управління.

2. Внесення змін до Закону України “Про державну службу” через доповнення ст. 251 “Кандидатський резерв”. Кадровий резерв і його функціонування є важливим інститутом, який повинен забезпечити прозорість і доступність осіб до кадрового резерву. Війна не повинна бути так званим інгібітором структурних і системних реформ, особливо у секторі державного управління. Війна має стати своєрідним каталізатором, який прискорить реформи. Якнайшвидший розгляд, прийняття та голосування за зміни до чинного законодавства щодо запровадження інституту кадрового резерву має стати реальним тригером створення нової амбітної команди у системі державного управління із числа молоді.

3. Створення інноваційного порталу. Стаття 251 проєктно має передбачати створення “кадрової бази”, де має бути розміщена та створена база кадрового резерву. Вважаємо за доцільне удосконалити цей портал (електронний ресурс) з огляду на виклики війни. Варто звернути увагу на важливість чисельності кадрів, що будуть залучені на деокупованих

територіях; встановлення базового “рейтингу успішності” претендента, що допоможе професіоналам здобувати кар’єрні висоти поза критерієм часу; надання кадрам базового резерву статусу “самопостерігача” – можливість відслідковування свого статусу та етапів досягнення.

На нашу думку, така система “трьох вузлів” допоможе ефективно, швидко та якісно створити й удосконалити інститут кадрового резерву в Україні.

Висновки. На основі аналітики особливостей інституту кадрового резерву органів державної влади розглянутого питання важливості функціонування інституту кадрового резерву в Україні; сформовано низку критеріїв авторської думки стосовно напрямів удосконалення інституту кадрового резерву з огляду на нормативну базу та практику інших країн. Запропонована власна система “трьох вузлів” – основоположних етапів дій, що допоможуть запустити ефективний механізм формування кадрового резерву. Виведений власний тезис-пропозиція щодо залучення до кадрового резерву військовослужбовців як головних реформаторів воєнного та повоєнного часу. Наголошено на важливості здійснення реформативних заходів щодо формування резерву кадрів як невід’ємної частини функціоналу всієї системи державної служби та державної влади загалом. Проте викликом залишається вирішення питання щодо практичної реалізації цих норм під час воєнного стану, що становить об’єкт подальших наукових досліджень. Варто зазначити пріоритетність внесення змін до Закону України “Про державну службу” для врахування особливих умов та процедур формування інституту кадрового резерву. Майбутні дослідження можуть спрямовуватися на вивчення особливостей розвитку кадрового резерву, який є складовою планування службової кар’єри і спрямований на професіоналізацію державної служби та підвищення рівня доброчесності у системі державного управління.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Journal articles*

1. Akimov O, ‘Pravovi aspekty formuvannya kadrovoho rezervu derzhavnoi sluzhby’ (2014) 1 *Publichne administruvannya: teoriia ta praktyka* <[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_16)> (accessed: 09.10.2023) (in Ukrainian).
2. Honcharuk N, ‘Kadrovyi rezerv yak mekhanizm formuvannya rozvytku elity v derzhavnomu upravlinni’ [2012] 3 (14) *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannya* 97 (in Ukrainian).
3. Honcharuk N, ‘Planuvannya i rozvytok profesiinoi kar’iery kerivnoho personalu u sferi derzhavnoi sluzhby’ (2006) 3 *Zbirnyk naukovykh prats Dnipropetrovskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnia Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy* 167–80 (in Ukrainian).



4. Mostovyi H, Babaiev V. 'Formuvannia shtatnoho kadrovoho rezervu yak perspektyvnyi napriam zabezpechennia derzhavnoi sluzhby kadramy novoi heneratsii' (2010) 3 Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy 239–46 (in Ukrainian).
5. Selivanov S, 'Kadrovyi rezerv yak modernizatsiinyi mekhanizm upravlinnia liudskymy resursamy na derzhavnii sluzhbi v Ukraini' (2022) 27 Litopys Volyni 268–73 (in Ukrainian).

Iryna Bondarenko  
Oleksandra Horbatiuk

### STRATEGIC ISSUES OF PERSONNEL RESERVE FORMATION UNDER MARTIAL LAW

**ABSTRACT.** The significant loss of the middle-aged labor force as a result of the war is a serious problem that affects the most important areas of modern society. The reform of the civil service is carried out with the aim of increasing the efficiency of the state apparatus, which will contribute to the development of civil society and the strengthening of the state. In the modern period, there is a serious shortage of proactive, goal-oriented, pragmatic and communicative specialists in the state apparatus of Ukraine. Also, the existing mechanisms for training state managers are based on outdated technologies and do not meet the needs of modern times.

The main goal of this article is to justify the importance of attracting new ranks of employees to the personnel reserve in view of the modern challenges of war; finding effective methods of ensuring the optimal functioning of the management system in conditions of complex challenges and instability; development of new approaches and implementation of innovative solutions to achieve an effective result.

The article examines the peculiarities of the functioning of the personnel reserve institute in Ukraine, analyzes the current legislation on this issue, and draws conclusions regarding the further reform of the personnel reserve institute under martial law. By analyzing the structural features of the personnel reserve institute, on the basis of previous research by scientists, a number of conclusions were drawn regarding the expansion of the range of subjects of the personnel reserve and a procedural path for improving national legislation was determined by outlining specific proposals for making changes to normative legal acts. The list of proposals for new approaches to the provision of personnel to state authorities based on the introduction of the institution of a personnel reserve based on the reform of national legislation is presented. In the work on this concept, the peculiarities of the formation, functioning and use of a new type of personnel reserve were considered, as well as organizational and institutional changes related to its implementation were proposed.

**KEYWORDS:** civil service; personnel reserve; martial law.