

ПРАВОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: ДОСВІД 2022–2025 РОКІВ

Черкунов О. В.

ВСТУП

Збройна агресія проти України, що розпочалась у 2014 році й набула повномасштабного характеру 24 лютого 2022 року, спричинила безпрецедентні виклики для функціонування всієї системи публічного управління, зокрема її ключового елементу – інституту публічної служби. Запровадження правового режиму воєнного стану як особливої конституційної форми реагування на зовнішню загрозу призвело до глибокої трансформації правового, організаційного й інституційного ландшафту публічної влади в Україні. У таких умовах особливої ваги набуває дослідження специфіки правового регулювання публічної служби в митних органах – інституціях, які опинилися на перетині забезпечення функцій безпеки, економіки та міжнародної співпраці.

У 2022–2025 роках Державна митна служба України зазнала не лише суттєвого організаційного тиску, але й потребувала нормативної адаптації до нових реалій: воєнні дії, переміщення гуманітарної допомоги, ризики зловживань при митному оформленні, нові форми міжвідомчої співпраці та міжнародними партнерами. Усе це актуалізувало потребу в цілісному осмисленні правових викликів, з якими стикається публічна служба в митних органах в умовах надзвичайного правового режиму.

В такому контексті митна служба в умовах воєнного стану постає не лише як фінансовий інструмент держави, а як інституція адаптації до багатовимірних ризиків – безпекових, економічних, репутаційних і нормативних. Вона фактично функціонує у режимі «надзвичайної публічної служби», що вимагає нових підходів до правового регулювання, управління персоналом і визначення функціонального статусу в системі публічної влади.

Наукова новизна проблематики полягає в необхідності системного аналізу зміни правової природи публічної служби в митних органах – від умов «мирного» режиму до функціонування в режимі високої мобільності, обмеженості публічного контролю та посиленої відповідальності в частині переміщення товарів та транспортних

засобів комерційного призначення через митний кордон України, митного оформлення та випуску товарів у вільний обіг, адміністрування митних платежів, боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. Правова доктрина лише починає напрацьовувати відповідні категорії, як-от «адаптивна публічна служба», «надзвичайна адміністративна процедура» чи «інституційна стійкість публічного управління», які, проте, мають критичне значення для подальшого реформування української моделі публічної служби.

Питання правового регулювання діяльності митних органів у воєнний період охоплює декілька вимірів: по-перше, це оновлення законодавчих підходів до проходження служби в умовах підвищеної небезпеки; по-друге – формування інституційної відповідальності в умовах розширеної дискреції; по-третє – забезпечення прозорості взаємодії з іншими органами публічної влади, зокрема військовими адміністраціями; і, по-четверте, гармонізація правозастосовної практики з європейськими стандартами в контексті євроінтеграційного вектору України. При цьому важливо враховувати, що митна служба фактично стала «інфраструктурною основою» як для здійснення контролю за переміщенням товарів, так і для гарантування економічної безпеки держави в цілому.

Метою даного дослідження є комплексне виявлення та систематизація правових викликів, які виникають у сфері публічної служби в митних органах України в умовах воєнного стану, а також формування доктринальних і практичних пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання в цій сфері. Завданням виступає не лише виявлення прогалин у чинному законодавстві, а й аналіз тих механізмів, які виявили свою ефективність або, навпаки, продемонстрували дисфункцію в кризових умовах 2022–2025 років.

Результати дослідження можуть бути використані для формування спеціального законодавства щодо публічної служби в умовах надзвичайних ситуацій, а також для розробки рекомендацій щодо кадрової політики, антикорупційного комплаєнсу, цифрової трансформації та інституційної стійкості митної системи України. У довгостроковій перспективі вони також здатні сформувати основи для відновлення та модернізації публічного адміністрування в поствоєнний період, коли митна служба має стати ключовим інструментом державної політики економічного розвитку, інтеграції до ЄС та гарантування безпеки.

1. Правова природа воєнного стану та її вплив на публічну службу

Воєнний стан як особливий правовий режим є інструментом забезпечення національної безпеки, що запроваджується в умовах

збройної агресії або прямої загрози суверенітету й територіальній цілісності держави. Його правова природа полягає у тимчасовому обмеженні окремих прав і свобод громадян, зміні механізмів функціонування органів публічної влади, а також в адаптації управлінських процедур і правових механізмів до надзвичайних умов.

Під час дії воєнного стану, конституційна модель регулювання прав людини передбачає не скасування, а тимчасове, обмежене у часі та змістовно обґрунтоване звуження окремих прав і свобод. Такий підхід відповідає як положенням статті 64 Конституції України, так і міжнародним зобов'язанням України, зокрема статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, яка допускає дерогацію прав лише за умов надзвичайної загрози, що ставить під загрозу існування нації, за умови офіційного проголошення надзвичайного стану і заборони недоторканих прав, як-от права на життя, свободу від катувань, рабства та принцип юридичної визначеності.

Правове регулювання публічної служби в умовах воєнного стану базується передусім на положеннях Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Цей акт визначає підстави, порядок запровадження, межі та наслідки воєнного стану, передбачаючи істотні зміни в організації публічної служби¹.

В умовах воєнного стану публічна служба набуває рис особливого функціонального режиму, який умовно можна назвати «надзвичайною публічною службою», що має характеризуватися посиленою гнучкістю, підвищеною мобільністю та пріоритетом безпекових завдань у порівнянні зі звичайними процедурами публічного управління.

Доцільно також запровадити поняття «адаптивної публічної служби», під якою слід розуміти нормативно-правову здатність інституту публічної служби змінювати форми організації, управлінські процедури та кадрову політику відповідно до динаміки загроз національній безпеці.

Комплексне нормативне регулювання доповнюється Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», яким закріплюються особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, а також специфіка трудових відносин працівників усіх суб'єктів господарювання в період дії воєнного стану². Указані положення забезпечують нормативну

¹ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/ed20150512#Text>

² Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20/ed20220315#Text>

узгодженість і функціональну адаптивність інституту публічної служби до умов правового режиму воєнного стану.

Водночас, норми зазначеного закону потребують актуалізації, зокрема в частині врегулювання статусу публічних службовців, що перебувають у зоні бойових дій або на тимчасово окупованих територіях. Наразі відсутні чітко визначені правові рамки щодо гарантій безпеки, компенсацій та механізмів правового захисту для таких категорій службовців.

Саме в цих умовах митна служба набуває ознак інституції «надзвичайної публічної служби» – тобто такої, що не лише реалізує функції покладені на митні органи, а й адаптується до динаміки загроз, демонструє гнучкість у прийнятті рішень, працює в середовищі правового дуалізму та підвищеної відповідальності. Такий режим функціонування потребує окремого нормативного оформлення та доктринального осмислення.

У межах функціонування публічної служби в умовах воєнного стану особливої актуальності набуває питання правової визначеності відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема у сфері публічних фінансів. Як зазначає А.В. Логвин, запровадження режиму воєнного стану потребувало термінового нормативного реагування з боку держави щодо врегулювання юридичної відповідальності за порушення податкового законодавства.³ В умовах дії воєнного стану, коли багато суб'єктів господарювання об'єктивно не мають змоги своєчасно виконати податкові зобов'язання через перебування на окупованих територіях або у зоні бойових дій, держава була змушена запровадити мораторій на застосування фінансових санкцій у випадках, де доведено відсутність такої можливості.

В контексті розуміння сутності самого поняття «воєнний стан» доцільним є врахування міждисциплінарного підходу. Як слушно зазначає Л. Добробог, тлумачення категорії «воєнний стан» має глибокі етимологічні, філософські й правові корені⁴. Зокрема, прикметник «воєнний», на відміну від «військовий», є похідним від слова «війна» і відображає стан, безпосередньо пов'язаний з війною, а не з військом чи військовою службою⁵.

³ Логвин А.В. Воєнний стан та податкові правопорушення: особливості юридичної відповідальності. *Правова позиція*. № 1 (38). 2023. С. 32–37. DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.6>

⁴ Добробог Л. Генезис категорії «воєнний стан». *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування* : матеріали наук. семінару. Дніпро, 2022. С. 27–28.

⁵ Пономорів О. Блог Пономарева: військовий чи воєнний стан? URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/blog-olexandr-ponomarov-46344023>

Особливістю національного підходу до правового реагування на збройну агресію є те, що, попри фактичний стан війни, в Україні запроваджено не «стан війни», а режим «воєнного стану». Як зазначає О.В. Когут, підстави для введення воєнного стану визначено одночасно в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» та Законі України «Про оборону України», однак саме спеціальний закон містить розширене визначення режиму, охоплюючи повноваження військових адміністрацій і окреслюючи мету не лише як відвернення загроз, а й як відсіч збройній агресії та усунення небезпеки незалежності держави.⁶

У контексті розмежування правового режиму воєнного стану та стану війни слід підтримати позицію, викладену у дослідженні С.О. Кириченка, М.М. Лобка та В.М. Семененка, згідно з якою обидві категорії – хоча й тісно пов'язані з явищем збройної агресії – відрізняються за своєю правовою природою, процедурними ознаками та міжнародно-правовими наслідками.⁷

Таким чином, у нинішніх умовах збройної агресії Україна, запровадивши воєнний стан, реалізує внутрішньодержавні механізми реагування на загрозу, водночас де-факто перебуваючи у стані війни, що вимагає як внутрішньої правової адаптації, так і зовнішньополітичної стратегії, заснованої на положеннях міжнародного права, зокрема статті 51 Статуту ООН.

У зв'язку з обраним Україною стратегічним курсом на інтеграцію до Європейського Союзу та НАТО, правовий режим воєнного стану має не лише забезпечувати обороноздатність держави, а й узгоджуватись із міжнародними зобов'язаннями щодо дотримання прав і свобод людини. Як справедливо підкреслює В. Гвоздь, навіть в умовах збройної агресії, Україна не може дозволити собі ігнорування європейських норм прав людини, оскільки це становить важливу умову політичного та правового визнання.⁸

Водночас, як слушно зауважують В.І. Гришко та В.І. Лисий, впровадження воєнного стану – за всієї його конституційної доцільності – призвело також до істотного зростання корупційних ризиків у сферах, що є ключовими для функціонування публічної служби,

⁶ Когут О. Воєнний стан чи стан війни? *Національна безпека в умовах війни, післявоєнної відбудови та глобальних викликів XXI століття* : збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю, 12–13 грудня 2024 року. Житомир, 2024. С. 530–534.

⁷ Кириченко С. О., Лобко М. М., Семененко В. М. Щодо питання правового режиму воєнного стану і стану війни. *Наука і оборона*. 2019. № 2. С. 9–15. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2019-7-2-09-16>

⁸ Гвоздь В. Воєнний стан і права людини. *Бінтел* : журнал геополітичної аналітики. 2018. № 4. С. 26–35. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/15246>

зокрема в оборонній, медичній, судовій і політичній. Автори акцентують на тому, що розширення дискреційних повноважень органів влади в умовах зниженого громадського контролю створює сприятливе підґрунтя для зловживань, посилює непрозорість прийняття управлінських рішень і підриває довіру до публічної влади.⁹

У зв'язку з цим необхідним є запровадження обов'язкового щорічного аудиту ризиків у системі публічного управління, що реалізуються незалежними установами та організаціями – за участі міжнародних експертів або структур громадянського суспільства. Такий аудит має стати частиною системи превентивного публічного контролю.

З огляду на це, в межах правового режиму воєнного стану актуалізується питання інституційної доброчесності, прозорості, превенції та персоніфікації відповідальності в межах публічної служби. За відсутності інструментів виборчого контролю та підвищеного навантаження на бюджетну сферу, органи публічного управління мають функціонувати в умовах особливого морально-правового самоконтролю.

Такий підхід дозволяє поєднати конституційно-правову доцільність воєнного стану з необхідністю дотримання принципів належного врядування, забезпечуючи баланс між безпекою, правопорядком і правами людини навіть у найскладніші періоди функціонування держави.

Однією з ключових форм інституційної трансформації публічної служби в умовах воєнного стану стало розширення повноважень військових адміністрацій, які в ряді регіонів замінили цивільну владу. Така зміна передбачала не лише зміну організаційної структури, а й нові підходи до управління персоналом, процедур публічного контролю та виконання функцій забезпечення життєдіяльності територій. Водночас, цифровізація публічного управління (зокрема, через портал «Дія») дозволила зберегти доступ громадян до адміністративних послуг, не зважаючи на фізичні ризики, що є проявом інституційної адаптивності.

В умовах гібридної війни, що поєднує збройну агресію з інформаційним та економічним тиском, на публічну службу покладається новий спектр завдань, пов'язаних із забезпеченням інформаційної безпеки, стійкості електронного врядування та протидії дезінформаційним кампаніям. Це вимагає як технологічної модернізації

⁹ Гришко В. І., Лисий В. І. Воєнний стан як чинник зростання корупції в Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. Ужгород, 2024. С. 543–549. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.88>

управлінських процесів, так і підвищення правосвідомості службовців щодо захисту критичних інформаційних ресурсів держави.

Особливу увагу варто звернути на фінансову складову публічного управління в умовах дії воєнного стану. Як переконливо доводять В. Цикалюк і Л. Касьяненко, фінансова безпека держави виступає не лише елементом національної безпеки, а й базовою умовою спроможності публічної служби виконувати свої функції в екстремальних умовах. Воєнний стан супроводжується надзвичайними бюджетними витратами на оборону, гуманітарну допомогу, відновлення критичної інфраструктури, що створює безпрецедентне навантаження на фінансову систему держави.¹⁰

У зазначених умовах публічна служба розглядається не лише крізь призму правового регулювання, а й як комплексна фінансово-організаційна структура, спроможна оперативно трансформуватись відповідно до викликів воєнного часу. Досвід функціонування ключових інституцій публічного сектору – таких як Міністерство фінансів України, Національний банк України, Державна податкова служба України та Державна митна служба України – засвідчив важливість скоординованих управлінських дій задля збереження цілісності фінансової системи в умовах надзвичайної ситуації. Такий приклад інституційної стійкості демонструє потенціал вітчизняної моделі публічного управління до ефективного саморегулювання навіть у періоди затяжної збройної агресії.

Варто зазначити, що ефективність публічної служби в період дії воєнного стану визначається не лише правовими інструментами, а й рівнем антикризового менеджменту у сфері управління фінансовими ресурсами. Особливого значення набуває застосування механізмів валютного регулювання, емісії військових облігацій, оптимізації внутрішніх бюджетних потоків та залучення зовнішньої фінансової підтримки. Це, у свою чергу, вимагає від правової моделі публічної служби інтеграції фінансово-правових інструментів у систему стратегічного управління державою в умовах надзвичайного правового режиму.

Досвід функціонування публічної служби в умовах воєнного стану формує підґрунтя для розробки нової моделі післявоєнного державного управління, що враховує фактори гібридної війни, інформаційної безпеки та цифрової стійкості. Зокрема, постає потреба

¹⁰ Цикалюк В., Касьяненко Л. Воєнний стан та його вплив на фінансову безпеку України. *Фінансова безпека України: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку* : матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої науковій школі заслуженого юриста України, професора, д.ю.н. Віктора Тарасовича Білоуса. м. Ірпінь, 26 жовтня 2023 року. Ірпінь. 2023. С. 274–277.

у закріпленні на законодавчому рівні принципів «стійкого врядування» (resilient governance), яке поєднує гнучкість, децентралізацію та мережеву взаємодію інституцій.

Суттєвим викликом, що супроводжує функціонування публічної служби в умовах воєнного стану, є також підвищений емоційно-психологічний тиск на службовців, які змушені приймати управлінські рішення в умовах постійної загрози життю і моральної невизначеності. Така ситуація об'єктивно актуалізує необхідність інституціоналізації систем підтримки психоемоційної стійкості персоналу публічної адміністрації, зокрема через правове закріплення процедур превенції професійного вигорання, кризового реагування та етичного самоконтролю.

Отже, функціонування публічної служби в умовах воєнного стану демонструє складний багаторівневий характер трансформацій, що охоплюють нормативну, організаційну, етичну та інституційну площини. Водночас, ці загальні закономірності виявляють специфічні прояви у діяльності окремих складових публічного сектору – зокрема, митних органів, які залишаються на передовій не лише у фізичному, а й у правовому сенсі. Саме тому наступним кроком аналізу має стати розгляд ключових правових викликів у сфері публічної служби в митних органах України.

2. Ключові правові виклики у сфері публічної служби в митних органах

Умови воєнного стану висвітлили та загострили низку системних проблем у сфері публічної служби в митних органах. Як інституція на перетині безпеки й економіки, митна служба зазнає посиленого навантаження, що потребує адаптації нормативного регулювання, процедур проходження служби в митних органах, антикорупційних механізмів і кадрової політики. Зміни у правовому середовищі, особливості взаємодії з військовими установами та міжнародними партнерами, а також ризики втрати довіри через негативні прояви формують комплекс актуальних викликів.

Зазначені проблеми набувають особливої актуальності з огляду на особливу роль митної служби в умовах воєнного стану, коли функції фіскального контролю, економічної стабілізації та забезпечення національної безпеки тісно переплітаються. Як слушно підкреслюють К.А. Возняковська, Д.А. Біленець і В.В. Марчук, воєнний стан трансформує митну службу в інституцію, що виконує не лише регуляторно-фіскальні, а й правоохоронні, безпекові функції, у тому числі

шляхом запобігання незаконному переміщенню зброї, товарів подвійного призначення, боєприпасів і стратегічно чутливих вантажів.¹¹

Правові виклики полягають, насамперед, у необхідності нормативного унормування нових форм взаємодії митних органів з суміжними службами. Особливої складності набуває питання правового балансу між оперативністю реагування та дотриманням технології процедур митного оформлення, зокрема при ввезенні гуманітарної допомоги чи вантажів для потреб оборони. Справедливо потрібно зазначити, що саме правова невизначеність щодо ідентифікації кінцевого користувача окремих категорій товарів створює ризики для зловживань, контрабанди та дискредитації митної служби в очах міжнародних партнерів.

У цьому контексті запровадження автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги, ініційованої Міністерством соціальної політики України, заслуговує на окрему увагу. Така цифрова платформа покликана забезпечити прозорість і ефективність управління гуманітарною допомогою, спростити процес її ввезення, обліку та митного оформлення, а також гарантувати цільове використання ресурсів¹². До 1 квітня 2024 року діяв перехідний період, протягом якого отримувачі гуманітарної допомоги мали можливість обирати між паперовим та цифровим механізмом оформлення; після цієї дати передбачено функціонування виключно цифрового формату. Станом на лютий 2024 року до Реєстру вже приєдналися понад 7 тисяч отримувачів, що підтверджує поступову адаптацію до нових вимог цифрової трансформації. Поряд з цим ефективність такого інструменту безпосередньо залежить від технічної стабільності платформи та належної координації між Мінсоцполітики, митними органами та отримувачами гуманітарної допомоги, що, в умовах воєнного стану, є критично важливим з огляду на ризики затримки критичних поставок.

Окремо варто акцентувати увагу на підвищенні навантаження на кадровий склад Держмитслужби та її територіальних органів, який працює в умовах високого ризику. Це вимагає удосконалення правового регулювання умов проходження служби в митних органах, запровадження кадрової ротації посадових осіб митних органів, а також гарантій соціального захисту. З огляду на специфіку служби

¹¹ Возняковська К. А., Біленець Д. А., Марчук В. В. Правоохоронна діяльність митних органів України в умовах воєнного стану: ключові ролі та виклики. Актуальні проблеми держави і права. 2024. Вип. 103. С. 22–27. DOI: <https://doi.org/10.32782/apdr.v103.2024.4>

¹² Без паперів та через цифрову платформу: як завозити гуманітарну допомогу з 1 квітня. Міністерство соціальної політики України. 23 лютого 2024 р. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/23556.html>

в окремих прикордонних регіонах постає необхідність нормативно-правового визначення особливого правового статусу посадових осіб митних органів, які виконують посадові обов'язки в умовах підвищеної небезпеки. Це має включати не лише гарантії матеріального забезпечення, а й особливості дисциплінарної відповідальності, ротації, тривалості служби, правового захисту у разі прийняття рішень у складних оперативних умовах. Потреба в такому нормативно-правовому регулюванні особливо актуальна для посадових осіб митних органів, що працюють в пунктах пропуску. Як відзначає Войцешук А.Д., потенціал митної служби як «східного митного партнера Євросоюзу» не може бути реалізованим без належного правового оформлення її безпекової функції.¹³

Особливої ваги набуває проблема узгодження функціонування митної служби України з європейськими стандартами, зокрема в умовах воєнного стану. Як слушно зазначають Л.М. Дорофєєва та Т.В. Корнева, інтеграція України до митного простору ЄС передбачає не лише технічну сумісність систем, але й глибоку правову адаптацію митної політики, що має відображати принципи правової визначеності, справедливості, прозорості та недискримінаційності¹⁴.

Правозастосовча практика митних органів у воєнний період продемонструвала, що нормативно задекларовані гарантії прав суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності нерідко нівелюються на практиці через формалізований чи фіскалізований підхід з боку посадових осіб. При цьому зберігається тенденція до неоднозначного тлумачення норм Митного кодексу, попри наявність презумпції правомірності суб'єкта ЗЕД (платника податків), закріпленої як у Податковому, так і в Митному кодексі України. Така правова невизначеність не лише породжує численні конфлікти, але й гальмує процес довіри до державних інституцій, що суперечить євро-інтеграційним зобов'язанням України.

Правозастосовча діяльність митних органів у період воєнного стану також виявила проблему нормативного дуалізму – паралельного існування режимів мирного і воєнного права без належної узгодженості. Це проявляється в суперечностях між загальними

¹³ Войцешук А. Д. Вектори посилення безпекової функції митниці як східного митного партнера Євросоюзу. *Збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного круглого столу «Державна митна політика України: відповідь на глобальні виклики та перспективи міжнародного співробітництва»* (м. Хмельницький, 20 червня 2024 року). Хмельницький. 2024. С. 4–9.

¹⁴ Дорофєєва Л.М., Корнева Т.В. Виклики та співпраця на шляху Європейської інтеграції в сфері митної справи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. Том 1 № 80 (2023). С. 455–461. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.69>

положеннями Митного кодексу та окремими урядовими актами, прийнятими на виконання завдань оборони. Така колізійність у регулюванні ускладнює виконання посадових обов'язків посадовими особами митних органів й потребує чіткого узгодження правових режимів, зокрема в частині порядку спрощеного митного оформлення вантажів, що ввозяться в Україну під час війни.

Виклики нормативної, адміністративної та кадрової природи, окреслені у дослідженні Л.М. Дорофєєвої і Т.В. Корневої, актуалізують необхідність комплексного перегляду підходів до публічної служби в митних органах. Йдеться не лише про потребу в уніфікації процедур (зокрема в контексті застосування Закону України «Про адміністративну процедуру»), а й про налагодження відкритого діалогу з бізнесом та громадянським суспільством. Формалізоване право бути почутим має набувати реального змісту в інституційній практиці органів публічного управління, у тому числі митниці.

У межах правового забезпечення відбудови України особливої уваги заслуговує пропозиція щодо активного залучення митної служби до розробки національних стратегій відновлення – з фокусом на спрощення процедур імпорту обладнання, матеріалів і продукції для реконструкції. Такий підхід дозволив би реалізувати одночасно й безпекову функцію, і економічну раціональність, і дотримання прав суб'єктів ЗЕД, знижуючи при цьому потенційні корупційні ризики, пов'язані з вибірковістю митного контролю.

Варто наголосити, що митна служба поступово трансформується у своєрідний «фронтір» публічної політики, який поєднує безпекову, економічну та інтеграційну функції. Саме вона стає першим фільтром державних інтересів в європейському просторі – як у сфері контролю товарообігу, так і у впровадженні стандартів доброчесного адміністрування.

У перспективі повоєнного відновлення митна служба має стати активним учасником реалізації економічної політики, орієнтованої на сприяння імпорту критично важливої продукції, модернізацію митної інфраструктури та підтримку національного виробника через заходи митно-тарифного регулювання. Це передбачає впровадження пільгових (преференційних) умов для вантажів реконструкційного призначення, забезпечення прозорості логістичних ланцюгів (технологія блокчейн) та залучення цифрових технологій для контролю цільового використання ввезених товарів.

У цьому контексті особливої ваги набуває проблема адаптивності системи державної служби до кризових ситуацій. Як слушно зазначають О.В. Антонова та О.С. Депутат, воєнний стан та попередня пандемія COVID-19 виявили структурну вразливість української

публічної служби, зокрема в аспекті кадрової стабільності, адаптивності режимів праці, спроможності оперативного змінювати функціонал органів державної влади та забезпечувати сталість управлінських процесів в умовах обмежених ресурсів. Авторки підкреслюють, що необхідність швидкого реагування у кризовий період актуалізувала потребу в перегляді традиційної моделі управління людськими ресурсами у державному секторі.¹⁵

У такому ракурсі слід розглядати і проблему «кадрового голоду», яка характерна не лише для центральних органів державної влади, а й для територіальних органів Держмитслужби, що працюють у прифронтових або на деокупованих територіях. Висновки НАДС, викладені в дослідженні, свідчать про зростаючу кількість вакантних посад на державній службі та психологічне й фізичне виснаження працівників, яке потребує системних рішень у сфері забезпечення стійкості публічного адміністрування¹⁶.

З урахуванням специфіки діяльності митних органів, така ситуація потребує впровадження інноваційних механізмів кадрового менеджменту, зокрема гнучких моделей роботи, психологічної підтримки та кар'єрного зростання, заснованого на компетентнісному підході.

У цьому контексті заслуговує на увагу ієрархічний підхід до кадрового забезпечення митної служби, запропонований О.О. Колобиліною, яка, спираючись на чинне законодавство та управлінську практику, виокремлює три ключові рівні кадрового забезпечення Державної митної служби України. Перший – стратегічно-нормативний, на якому формуються загальні засади кадрової політики з боку Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України; другий – організаційно-операційний, що реалізується безпосередньо Держмитслужбою через розробку HR-стратегій, добір персоналу за компетентнісним підходом та професійний розвиток кадрів; третій – регіональний, який забезпечує реалізацію кадрової політики на місцях, з урахуванням специфіки діяльності підрозділів¹⁷.

Варто також звернути увагу на рекомендації щодо впровадження стратегічного HR-менеджменту в державному секторі, що ґрунтується

¹⁵ Антонова О. В., Депутат О. С. Оцінювання вразливості та адаптивності державної служби України до кризових ситуацій на прикладі пандемії Covid-19 та воєнного стану. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2024. № 2(41). С. 70–76. DOI: <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2024-2.10>

¹⁶ Антонова О. В., Депутат О. С. Оцінювання вразливості та адаптивності державної служби України до кризових ситуацій на прикладі пандемії Covid-19 та воєнного стану. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2024. № 2(41). С. 70–76. DOI: <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2024-2.10>

¹⁷ Колобиліна О. О. Рівні кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1(28). С. 217–225. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.1.19>

на методиках оцінювання вразливості адміністративної системи до зовнішніх викликів.

Узагальнюючи викладене, доцільно акцентувати на необхідності формування цілісної нормативної рамки, яка б регулювала публічну службу в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема воєнного стану. З огляду на складність і тривалість збройної агресії проти України, доцільним видається розроблення та прийняття спеціального законодавчого акту, який би врегульовував особливості правового статусу публічних службовців в умовах надзвичайного правового режиму, включаючи порядок проходження служби, соціальні гарантії, особливості відповідальності та межі дискреційних повноважень.

Ці виклики формують передумови для розробки спеціального правового інструменту, який би забезпечив комплексне регулювання публічної служби в умовах надзвичайного стану. Поряд з тим доцільним є створення постійно діючої міжвідомчої робочої групи з перегляду нормативно-правової бази публічної служби в кризових умовах.

Трирівневий підхід дозволяє краще структурувати кадрову систему Держмитслужби, забезпечити вертикальну узгодженість між центральним апаратом і територіальними органами Держмитслужби, а також реагувати на динамічні виклики воєнного стану через внутрішньо-організаційну адаптацію. Особливо актуальним є поєднання стратегічного бачення із гнучкими інструментами реалізації, які враховують регіональний контекст і кадрову вразливість підрозділів, що діють в умовах підвищеного ризику.

Окремої уваги потребує питання координації між митною службою в умовах міжвідомчої взаємодії, оскільки відсутність уніфікованих стандартів і протоколів взаємодії в умовах підвищеної небезпеки створює правову фрагментарність і знижує ефективність реалізації оперативних завдань.

Крім того, на тлі зростання корупційних ризиків та зниження рівня прозорості публічного управління, особливої актуальності набуває посилення ролі в системі митних органів внутрішніх служб комплаєнсу, які виконували б функцію незалежного контролю за дотриманням етичних стандартів, попередження конфлікту інтересів, виявлення і реагування на правопорушення службового характеру.

Митна служба в умовах воєнного стану вимагає не лише адаптації чинного законодавства, а й докорінної концептуалізації як інституції, що функціонує у режимі «надзвичайної публічної служби» та здатна адаптуватися до багатовимірних ризиків – безпекових, економічних, кадрових, репутаційних, цифрових.

Така концепція передбачає розгляд митної служби не лише як адміністративного суб'єкта, а як функціонального буфера між державою та середовищем невизначеності, у якому критично зростає тиск на процеси прийняття рішень, забезпечення персональної безпеки посадових осіб митних органів, правової відповідальності й міжвідомчої координації.

Саме тому подальший розвиток публічної служби в митній системі України доцільно здійснювати не як фрагментарне вдосконалення процедур, а як формування нормативної рамки «надзвичайної публічної служби», що включає спеціальний правовий статус посадових осіб, які працюють у зоні підвищеного ризику, механізми міжвідомчої взаємодії в умовах бойових дій, гарантії безпеки, підтримки та відповідальності.

ВИСНОВКИ

Функціонування публічної служби в митних органах України в умовах воєнного стану 2022–2025 років продемонструвало як високий рівень інституційної адаптивності, так і низку системних вразливостей нормативно-правового, організаційного та етичного характеру. Воєнний стан не лише змінив правову природу публічної служби, перетворивши її на режим посиленої мобільності та функціональної гнучкості, але й актуалізував необхідність її концептуального оновлення в межах теорії «стійкого врядування» (*resilient governance*), про що свідчать дослідження як вітчизняних, так і європейських авторів.

Водночас виявлено колізії між положеннями мирного та воєнного законодавства, відсутність чітко визначеного правового статусу митників в умовах воєнного стану, а також ризики корупційної вразливості в умовах розширеної дискреції. Усе це свідчить про необхідність не фрагментарних, а системних змін у підходах до правового регулювання публічної служби.

Пропозиції щодо розробки спеціального закону України «Про публічну службу в умовах надзвичайного стану», що об'єднав би норми для мирного, воєнного, техногенного та епідеміологічного стану, видаються обґрунтованими й необхідними з огляду на виклики сучасної гібридної війни. У цьому контексті підтримки заслуговують ієрархічна модель кадрової політики та стратегічний підхід до HR-менеджменту, заснований на оцінці вразливості системи публічного управління.

У перспективі повоєнного відновлення публічна служба в митних органах має стати не лише інструментом державного контролю, а й партнером розвитку – з акцентом на прозорість, цифровізацію та

правову визначеність. Таке бачення цілком корелює з європейськими стандартами good governance та дозволяє сформувати нову якість публічного адміністрування в Україні, а саме йдеться не лише про відновлення правового регулювання, а й про докорінну зміну концептуального бачення митної служби як інституції адаптації до багатовимірних ризиків у режимі надзвичайної публічної служби.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано трансформаційні процеси правового регулювання публічної служби в митних органах України в умовах воєнного стану. Обґрунтовано, що збройна агресія та запровадження особливого правового режиму зумовили зміну функціонального змісту публічної служби, її організаційної структури, процедурної гнучкості та обсягу дискреції. Проблематика дослідження охоплює питання правової визначеності статусу посадових осіб митних органів, колізій між мирним і воєнним законодавством, недостатності процедур комплаєнсу та кадрової вразливості прифронтових підрозділів. Виокремлено концепти «адаптивної публічної служби» та «інституційної стійкості» як ключові для реформування моделі публічного управління. Результати дослідження дозволили сформулювати рекомендації щодо вдосконалення законодавства, зокрема розроблення спеціального акту про публічну службу в умовах надзвичайного стану. Акцент зроблено на потребі інтеграції європейських стандартів good governance, цифровізації процедур та розвитку стратегічного HR-менеджменту в митній службі. Отримані висновки можуть бути використані для розробки політики повоєнного відновлення публічного сектору України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/ed20150512#Text>
2. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20/ed20220315#Text>
3. Логвин А.В. Воєнний стан та податкові правопорушення: особливості юридичної відповідальності. *Правова позиція*. № 1(38). 2023. С. 32–37. DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.6>
4. Добробог Л. Генезис категорії «воєнний стан». *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування* : матеріали наук. семінару. Дніпро. 2022. С. 27–28.

5. Пономорів О. Блог Пономарева: військовий чи воєнний стан? URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/blog-olexandr-ponomariv-46344023>

6. Когут О. Воєнний стан чи стан війни? *Національна безпека в умовах війни, післявоєнної відбудови та глобальних викликів XXI століття* : збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю, 12–13 грудня 2024 року. Житомир. 2024. С. 530–534.

7. Кириченко С. О., Лобко М. М., Семененко В. М. Щодо питання правового режиму воєнного стану і стану війни. *Наука і оборона*. 2019. №2. С. 9–15. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2019-7-2-09-16>

8. Гвоздь В. Воєнний стан і права людини. *Бінтел* : журнал геополітичної аналітики. 2018. № 4. С. 26-35. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/15246>

9. Гришко В. І., Лисий В. І. Воєнний стан як чинник зростання корупції в Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. Ужгород, 2024. С. 543–549. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.88>.

10. Цикалюк В., Касьяненко Л. Воєнний стан та його вплив на фінансову безпеку України. *Фінансова безпека України: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку* : матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої науковій школі заслуженого юриста України, професора, д.ю.н. Віктора Тарасовича Білоуса. м. Ірпінь, 26 жовтня 2023 року. Ірпінь, 2023. С. 274–277.

11. Возняковська К. А., Біленець Д. А., Марчук В. В. Правохоронна діяльність митних органів України в умовах воєнного стану: ключові ролі та виклики. *Актуальні проблеми держави і права*. 2024. Вип. 103. С. 22–27. DOI: <https://doi.org/10.32782/apdp.v103.2024.4>

12. Без паперів та через цифрову платформу: як завозити гуманітарну допомогу з 1 квітня. Міністерство соціальної політики України. 23 лютого 2024 р. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/23556.html>

13. Войцешук А. Д. Вектори посилення безпекової функції митниці як східного митного партнера Євросоюзу. *Збірник матеріалів Міжнародного науково-практичного круглого столу «Державна митна політика України: відповідь на глобальні виклики та перспективи міжнародного співробітництва»* (м. Хмельницький, 20 червня 2024 року). Хмельницький. 2024. С. 4–9.

14. Дорофєєва Л. М., Корнева Т. В. Виклики та співпраця на шляху Європейської інтеграції в сфері митної справи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. Том 1. № 80(2023). С. 455–461. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.69>

15. Антонова О. В., Депутат О. С. Оцінювання вразливості та адаптивності державної служби України до кризових ситуацій на прикладі пандемії Covid-19 та воєнного стану. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2024. № 2(41). С. 70–76. DOI: <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2024-2.10>

16. Колобиліна О. О. Рівні кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1(28). С. 217–225. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.1.19>

Information about the author:

Cherkunov Oleksandr Vitaliiovich

Candidate of Law Sciences,

Doctoral researcher of the Department of Administrative, Financial,

and Information Law

«Uzhhorod National University»

3, Narodna Square, Uzhhorod, 88000, Ukraine