

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.56>

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В УМОВАХ ВІЙНИ

**Хомишин І.Ю.,**

доктор юридичних наук, професор,  
заступник директора з науково-педагогічної роботи  
Інституту права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»  
<https://orcid.org/0000-0002-6180-3478>

### **Хомишин І.Ю. Публічна служба в умовах війни.**

Стаття присвячена організації діяльності органів публічної влади в умовах воєнного стану. Проаналізовано нормативно-правові акти прийняті в час війни щодо особливостей організації трудових відносин публічних службовців, та щодо діяльності військових адміністрацій та їх посадових осіб. Виокремлено спрощену процедуру прийняття на державну службу та гнучкість законодавства в частині проходження державної служби. Проаналізовано думку вчених щодо можливості формування кадрового резерву та формування відповідних професійних спеціалізованих списків потенційних кандидатів на заміщення посад в державній службі, враховуючи у них професійну підготовку спеціаліста, його практичний досвід минулого а також безумовно безпосереднє місце роботи. Висловлені застереження щодо спрощених умов призначення на посади державної служби, які певним чином порушили основні принципи державної служби, а саме стабільність і професіоналізм. Водночас наголошено на актуальності відновлення кадрового резерву державної служби.

Охарактеризовано особливий адміністративно-правовий статус обласних військових адміністрацій, адже, окрім особливостей утворення та припинення діяльності, вони наділені додатковими повноваженнями щодо запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму та отримують подвійне підпорядкування залежно від повноважень, що вони виконують.

З'ясовано, що органи місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; її виконавчі органи та голова) і надалі продовжують виконувати власні повноваження покладені на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ніяких обмежень таких повноважень при введенні воєнного стану не передбачено. Владні рішення місцевого рівня поки залишаються за органами місцевого самоврядування, за винятком тих де веденні військові адміністрації населених пунктів.

**Ключові слова:** органи публічної влади, органи місцевого самоврядування, державний службовець, військові адміністрації, воєнний стан.

### **Khomyshyn I.Yu. Public service in wartime.**

The article is devoted to the organization of activities of public authorities under martial law. The normative legal acts adopted during the war regarding the peculiarities of the organization of labor relations of public servants and the activities of military administrations and their officials have been analyzed. The simplified procedure for admission to the civil service and the flexibility of the legislation in terms of civil service are highlighted. The opinion of scientists regarding the possibility of forming a personnel reserve and the formation of appropriate professional specialized lists of potential candidates for filling positions in the civil service was analyzed, taking into account the professional training of the specialist, his practical experience in the past, as well as the immediate place of work. Reservations were expressed regarding simplified conditions for appointment to civil service positions, which in a certain way violated the basic principles of civil service, namely stability, and professionalism. At the same time, the urgency of restoring the personnel reserve of the civil service was emphasized.

The special administrative and legal status of regional military administrations is characterized, because, in addition to the specifics of formation and termination of activity, they are endowed with additional powers to introduce and ensure the implementation of measures of the legal regime and receive double subordination depending on the powers they exercise.

It has been found that local self-government bodies (village, settlement, city council; its executive bodies and chairman) will continue to exercise the powers assigned to them by the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine». There are no restrictions on such powers upon the introduction of martial law. Power decisions at the local level remain with local self-government bodies, except for those where the military administrations of settlements are conducted.

**Key words:** public authorities, local self-government bodies, civil servants, military administrations, martial law.

**Постановка проблеми.** Війна в Україні перформатувала роботу усіх сфер суспільного життя.

Органи публічної влади перейшли в особливий режим роботи, але виконувати свої функції не перестали. Публічна служба, безпосереднім покликанням якої є виконання завдань і функцій держави змушена оперативно реагувати на виклики, які постали перед нею.

Серед першочергових завдань, які вимагали негайного реагування були: організації трудових відносин в період воєнного стану, особливості діяльності військових адміністрацій та їх посадових осіб, заходи безпеки в умовах війни, дотримання кібербезпеки та кібергігієни та інші.

**Стан опрацювання** цієї проблематики. Актуальне дослідження стану організації роботи державних службовців в умовах війни провела Алюшина Людмила, окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану висвітлені у працях Корнути Наталії. Негара Родіон вивчав організацію дистанційної роботи публічних службовців. Селіванов Сергій актуалізував питання кадрового резерву на державній службі. Аспекти правового статусу військових адміністрацій піднімалися у роботах Мельника Сергія, Розума Ігора та ін.

Нормативною основою статті стали акти національного законодавства України, які регламентують правовий режим воєнного стану.

**Метою статті** є аналіз законодавства у сфері публічної служби в умовах воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Першим законодавчим актом, який був покликаний врегулювати трудові відносини в умовах воєнного стану став Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» прийнятий 15 березня 2022 р. [1]. Цей Закон визначає особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами, у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [2].

Норми Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», які регулюють деякі аспекти трудових відносин інакше, ніж Кодекс законів про працю України та інше законодавство про працю – мають пріоритетне застосування на період дії воєнного стану для працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами. Норми законодавства про працю, які суперечать положенням цього Закону, на період дії воєнного стану не застосовуються.

Водночас питання вступу на державну службу залишаються у правовому полі Законів України «Про державну службу» та «Про правовий режим воєнного стану». Кадрові проблеми публічної служби, які були, а в час війни ще й загострилися, вимагали прийняття невідкладних рішень. Оперативному залученню нових працівників до виконання завдань і функцій держави стала спрощена процедура призначення на посади.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», який набрав чинності 20 травня 2022 року вніс зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» якими врегульовано питання призначення на посади публічної служби громадян України в період дії воєнного стану. У період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом. Підставою призначення на посаду є лише подана заява, заповнена особова картка встановленого зразка та документи, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад. Але ця норма Закону не передбачає безстрокове призначення, а конкретизується законодавцем в частині 7 статті 10 з вказівкою на обов'язковість оголошення конкурсу на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, на які особи призначені в час дії воєнного стану, після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців з дня його припинення чи скасування.

Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено без конкурсу становить 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану [3].

Справедливими є застереження деяких науковців щодо професійної складової реалізації процедури призначення на посади публічної служби без конкурсу. Водночас звертається увагу на можливість формування кадрового резерву та формування відповідних професійних спеціалізованих списків потенційних кандидатів на заміщення посад в державній службі. враховуючи у них професійну підготовку спеціаліста, його

практичний досвід минулого а також безумовно безпосереднє місце роботи [4].

Сергій Селіванов теж вказує на нагальну потребу в розробленні та впровадженні механізмів формування кадрового резерву, а також законодавчому закріпленні цієї норми. Спроби повернути кадровий резерв були зроблені 3 липня 2020 р. шляхом прийняття за основу Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо кандидатського резерву» (законопроект № 3491), однак Верховна рада відхилила цей законопроект [5]. Підтримуємо запропоновану пропозицію вченого щодо формування кадрового резерву і вжиття заходів із роботи з кандидатами, зарахованими до резерву, шляхом розроблення й виконання особистих річних планів, у яких варто передбачити такі види діяльності: навчання та підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі закордонних); участь у роботі нарад, конференцій із питань діяльності державних органів; стажування в державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника; виконання обов'язків державного службовця, на посаду якого зараховано працівника; участь у підготовці проектів нормативних документів. Окрім того, Сергій Селіванов слушно наголошує на нормі, котра передбачає, що з метою забезпечення здійснення повноважень державними органами можливо змінити штатний розпис державного органу, передбачивши замість вакантних посад державної служби посади працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування та працівників патронатних служб. Заповнення таких посад здійснюється без проведення конкурсу відповідно до чинного законодавства про працю шляхом укладення трудового договору [6].

Умови воєнного стану зумовили гнучкість антикорупційного законодавства. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» відтермінували подання декларації передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» особами, призначеними у період дії воєнного стану на політичні посади, на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, на три місяці з дня припинення чи скасування воєнного стану. А також для суб'єктів декларування якщо, кінцевий строк подання декларації припадає на період дії воєнного стану відтермінування діє протягом дев'яноста календарних днів з дня його припинення чи скасування. «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства

у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» [2].

Законодавець, під час дії воєнного стану, відтермінував і проведення Спеціальної перевірки, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції», та Законом України «Про очищення влади», на три місяці з дня припинення чи скасування воєнного стану

Війна в Україні не просто ускладнила виконання своїх посадових обов'язків публічними службовцями, а подекуди унеможливила їх виконання безпосередньо на робочих місцях.

Кабінет Міністрів України Постановою № 440 від 12 квітня 2022 р. «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» затвердив можливість виконання посадових обов'язків державними службовцями дистанційно. Вказаною Постановою передбачено, що у період воєнного стану для державних службовців та працівників державного органу, які перебувають на території України, за рішенням керівника державної служби в державному органі може запроваджуватися дистанційна робота у разі наявності організаційних і технічних можливостей для виконання їх посадових обов'язків. Водночас Робота державних службовців та працівників державного органу за межами України допускається лише у разі службового відрядження, оформленого в установленому порядку [7].

Віддалена робота для державних службовців стала не новим викликом, адже така практика існувала і в умовах карантину що зумовило необхідність змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку (наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 березня 2020 р. № 39-20, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 16 березня 2020 р. за № 277/34560), які передбачили можливість виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу

За результатами досліджень здійснених НАДС щодо практики організації роботи на державній за умов воєнного стану встановлено, що в умовах повномасштабної війни більшість державних службовців продовжили працювати у штатному режимі, а саме 67,8 %. державних службовців продовжили працювати у штатному режимі. Описано тенденції щодо зміни режиму роботи у державних органах різних рівнів - зросло робоче навантаження. Але поряд з тим, практика віддаленої роботи стала частиною організації роботи на державній службі і сприяє активному застосуванню засобів телекомунікаційного зв'язку, що стали невід'ємною складовою частиною щоденної роботи [8].

Національне агентство України з питань державної служби роз'яснило окремі питання застосування положень законів України «Про державну

службу», «Про правовий режим воєнного стану». Серед яких питання щорічного оцінювання державних службовців, вказуючи на обов'язковість цієї процедури для всіх осіб, які обіймають посади державної служби, включаючи державних службовців призначених на посаду в період дії воєнного стану, тобто без проходження конкурсу на зайняття посад державної служби

Невідкладним завданням у сфері публічної служби з початком війни стало – організація діяльності військових адміністрацій

Районні та обласні військові адміністрації було утворено 24.02.2022 р. Указом Президента України № 68/20222 на всій території України внаслідок повномасштабної агресії російської федерації проти нашої держави на базі існуючих районних та обласних державних адміністрацій (відповідних військово-цивільних адміністрацій) Військові адміністрації здійснюють делеговані повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9].

Відповідно до статті 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Попри те, органи місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; її виконавчі органи та голова) і надалі продовжують виконувати власні повноваження покладені на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ніяких обмежень таких повноважень при введенні воєнного стану не передбачено

Владні рішення місцевого рівня поки залишаються за органами місцевого самоврядування, за винятком тих де веденні військові адміністрації населених пунктів. Військові адміністрації населених пунктів зараз утворюються по мірі необхідності. Утворення ВА НП тимчасово обмежує реалізацію місцевого самоврядування, оскільки вже з моменту її утворення до ВА НП переходять окремі повноваження органів місцевого самоврядування. Серед них: низка самоврядних повноважень місцевого самоврядування, зокрема – складання, затвердження, внесення змін та управління місцевими бюджетами, управління майном та юридичними особами, утвореними територіальною громадою, забезпечення окремих публічних, соціальних та житлово-комунальних послуг на території тощо. ВА НП утворюється як юридична особа та набуває відповідних прав з моменту державної реєстрації. При цьому ОМС як суб'єкти владних повноважень та як юридичні особи не припиняються. Просто змінюється обсяг рішень та дій, які вони можуть вчиняти, а також змінюється координація діяльності. Більше того, як слушно наголошують вчені, актуалізується «...можливість активної участі ОМСВ у їх реалізації через здійс-

нення (проведення) та реалізацію інформаційної, організаційної, координаційної, допоміжної, матеріально-фінансової, кадрової, технологічної та інших функцій локального управління щодо території та супроводження і забезпечення функціонування територіальної спільноти (ТГ), що функціонує на неї» [10].

Обласні військові адміністрації мають особливий адміністративно-правовий статус, адже, окрім особливостей утворення та припинення діяльності, вони наділені додатковими повноваженнями щодо запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму та отримують подвійне підпорядкування залежно від повноважень, що вони виконують. Генеральний штаб Збройних сил України спрямовує, координує та контролює діяльність обласних військових адміністрацій щодо реалізації повноважень щодо забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Кабінетом Міністрів України спрямовує, координує та контролює діяльність щодо питань, пов'язаних із забезпечення здійснення виконавчої влади на місцях.

Військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, визначені законом заходи, серед яких в: встановлення охорони об'єктів критичної інфраструктури, запровадження трудової повинності для працездатних осіб, використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, запровадження комендантської години та інші.

Пунктом 2 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» деталізовано перелік військового командування, до якого віднесено: Генеральний штаб Збройних Сил України; Командування об'єднаних сил Збройних Сил України; командування видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України; управління оперативних командувань; командирів військових з'єднань, частин Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України [11].

Особливістю організації діяльності військових адміністрацій є те, що посади державних службов-

ців у обласних та районних військових адміністрацій, а також посади в органах місцевого самоврядування можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу. Однак перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню зазначеними особами, затверджує Президент України за поданням Головнокомандувача Збройних сил України.

Стаття 27 Закону № 389-VIII наділяє Раду національної безпеки і оборони України контрольною функцією за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану [2].

**Висновки.** Українське законодавство здебільшого сформоване в частині діяльності органів публічної влади в умовах війни, проте реалізація повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування знаходиться, як ніколи під прицілним спостереженням громадськості, адже запит суспільства на прозорість, відкритість та підзвітність цих органів в умовах війни посилюється.

Проведений аналіз чинного законодавства дав можливість зробити висновок, що у період дії воєнного стану в Україні з метою належного забезпечення діяльності органів публічної влади на законодавчому рівні було врегульовано низку проблем, які виникли щодо комплектування органів влади а також щодо організації їх діяльності, водночас на практиці спрощені умови призначень на посади державної служби певним чином порушили основні принципи державної служби, а саме стабільність і професіоналізм. Ситуація, що склалась, зумовила вкотре поставити на порядок денний питання реформування державної служби і в частині створення кадрового резерву.

Позитивним також відмічаємо неабиякий внесок територіальних громад у забезпечення територіальної оборони, попри те, що військові адміністрації отримали широке коло повноважень, не відбулося послаблення місцевого самоврядування як форми публічної влади.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2136-20>.
2. Про правовий режим воєнного стану Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VII.I URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2259-20>.
4. Корнута Л.М. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022 № 2. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/192>.
5. Селіванов, С. Кадровий резерв як модернізаційний механізм управління людськими ресурсами на державній службі в Україні. *Літопис Волині*. № 27 С. 268–273. URL: <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2022.27.44>.
6. Корнута Л.М. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022 № 2. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/192>.
7. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану: Постанова КМУ від 12.04.2022 р. № 440. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-organizaciyi-roboti-derzhavnih-sluzhbovciv-ta-pracivnikiv-derzhavnih-organiv-u-period-voennogo-stanu-440>.
8. Алюшина, Н.О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління*, (2023). № 70/71. С. 11–16.
9. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/68/2022>.
10. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Компетентні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання URL: <https://constitutionalist.com.ua/bajmuratov-m-o-kofman-b-ia-kompetentsijni-povnovazhennia-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-v-sferi-zakhystu-prav-liudyny-v-period-myru-i-voiennoho-stanu-v-ukraini-aktualni-pytannia-rehlamentatsii/>.
11. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/64/2022>.