

ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Фенич Я.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0009-0004-6857-4497*

Дьордяй В.І.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Фенич Я.В., Дьордяй В.І. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану.

Дана стаття присвячена дослідженню особливостей проходження публічної служби в Україні, які виникли на сьогоднішній день в умовах дії режиму воєнного стану. В рамках статті автори намагаються проаналізувати нормативну базу, яка дає підґрунтя для нормативно-правового регулювання кожного з етапів проходження публічної служби та здійснити частковий порівняльний аналіз правового регулювання проходження публічної служби до введення режиму воєнного стану та під час його дії.

Авторами акцентується увага на викликах, які постали перед публічною службою у зв'язку з повномасштабним вторгненням та розгортанням війни на теренах України. В контексті статті наголошується на важливості трансформації інститутів публічної служби в такий важкий для країни час. Автори переконані, що публічні службовці, зважаючи на це, повинні вміти оперативно реагувати на кризові обставини та швидко підлаштовуватися під нові умови.

Проаналізовано вступ на публічну службу та призначення на посаду публічної служби, просування публічного службовця по службі, проведення оцінювання результатів службової діяльності, підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців та припинення публічної служби. Зроблено проміжний висновок щодо необхідності проведення конкурсу при вступі на публічну службу та доцільності проведення оцінювання результатів службової діяльності публічних службовців при її проходженні під час воєнного стану. За результатами аналізу виокремлено особливості, які виникли при проходженні кожного з етапів публічної

служби, у зв'язку з введенням воєнного стану на території України.

Зроблено висновок, про те, що більшість аспектів проходження публічної служби під час воєнного стану залишають більше питань, ніж відповідей та базуються здебільшого на інформаційних роз'ясненнях Національного агентства України з питань державної служби. Саме тому висловлена думка щодо доцільності детальнішого нормативно-правового регулювання питань, що стосуються проходження публічної служби, з боку законодавства України.

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, воєнний стан, вступ на публічну службу, оцінка службової діяльності, підвищення кваліфікації, припинення публічної служби, законодавство.

Fenysh Y., Dordai V. The peculiarities of public service passing under the martial law conditions.

The article is devoted to the study of the peculiarities of public service passing under the martial law conditions in Ukraine. Within the framework of the article, the legal basis which is the foundation for legal regulation of each of the stages of public service, is analyzed. The authors try to make a partial comparative analysis of the legal regulation of public service passing before the introduction of martial law and under the operation of martial law.

The authors put an emphasis on the challenges faced by the public service because of the full-scale invasion and emergence of the war on the territory of Ukraine. In the context of the article the importance of transformation of public service institutions in such a difficult time for the country is emphasized. The authors are convinced that

taking this into account, public servants should promptly respond to crisis situations and quickly adapt to new conditions.

Entry into public service, appointment to public service, promotion of public servants, evaluation of official activity of public servants, qualification improvement, and termination of public service were analyzed. An intermediate conclusion about the necessity of existence of a competition for entering public service and evaluation of official activity of public servants during passing public service is made. Based on the results of the analysis, the features of each stage of public service passing under the martial law conditions on the territory of Ukraine, were highlighted.

It was concluded that the most aspects of public service passing during the action of martial law leave more questions than answers and are based most of all on informative clarifications of the National Agency of Ukraine on Public Service Issues. That is why the opinion regarding the expediency of more detailed legal regulation of the questions about the public service passing by the legislation of Ukraine was expressed by the authors.

Key words: public service, public servant, martial law, entry into public service, evaluation of official activity of public servants, qualification improvement, termination of public service, legislation.

Постановка проблеми. Провідне місце в соціально-економічному житті країни займають публічні службовці, ефективна діяльність яких є рушійною силою соціально-економічних і державно-управлінських реформ, що як наслідок прискорює можливість швидких позитивних змін у суспільстві й державі. Проте, на жаль, в наш час, в умовах воєнного стану, перед ними постали додаткові виклики *оперативно реагувати на кризові обставини, швидко підлаштовуватися під нові умови, виокремлювати пріоритети та вміти фокусуватися на них. Зважаючи на вищевикладене, надзвичайної актуальності* набуває питання *особливостей проходження публічної служби в умовах воєнного стану задля забезпечення та збереження її інституційної стійкості в такий непростий для країни час.*

Стан опрацювання проблематики. Особливості проходження публічної служби в Україні та інших розвинених країнах постійно є предметом наукового інтересу. Дослідженням тенденцій розвитку інституту публічної служби приділяли увагу такі вчені-правознавці, як Павлик П.Т., Дрозд О., Соколова Т.А., Дубенко С.Д., Федчишин С.А., Тимошук В.П., Малиновський В.Я., Біла-Тіунова Л.Р. тощо. Науковці здійснювали як комплексний аналіз теоретичних основ проходження публічної служби, так

і приділяли увагу окремим аспектам її вступу, проходження та припинення. Саме тому вищевикладене свідчить про необхідність і доцільність дослідження особливостей, що стосуються інституту проходження публічної служби в умовах воєнного стану, як важливої наукової проблеми, котра потребує вирішення.

Метою статті є дослідження правового регулювання проходження публічної служби в умовах дії режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Проходження публічної служби – це довготривалий процес, який починається з виникнення публічно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади публічного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки і атестації службовців і закінчується припиненням публічно-службових відносин. Будь-який процес, що здійснюється в межах державного управління, потребує обов'язково правового регулювання. Проходження державної служби – складна процедура, кожна стадія якої чітко регламентована. Дискусійності цій темі додає питання специфіки проходження державної служби в Україні, оскільки правовідносини між державними службовцями й державним органом, в якому вони працюють, мають дуальне врегулювання, а саме підпадають під норми регулювання як адміністративного, так і трудового права і значно ускладнюються в умовах правового режиму воєнного стану. Адже, з початком війни багато положень законодавства, яке діяло в мирний час, виявилось неможливо накласти на воєнні реалії. Тому вже в період дії воєнного стану набрав чинності Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136-IX [1], згодом до якого було внесено зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» від 01.07.2022 № 2352-IX [2], які визначають особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування; особливості трудових відносин державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Відтак Закон № 2136-IX у редакції Закону № 2352-IX є частиною законодавства про працю у період дії воєнного стану та поширюється на правовідносини з приводу вступу, проходження та припинення публічної служби. Зміни, що містяться в цьому Законі стосуються зміни істотних умов праці, переведення на іншу роботу, надання відпусток, максимальної тривалості робочого тижня та періоду відпочинку, оплати праці тощо.

Отже, проаналізувавши Закон України «Про державну службу», можна виділити такі стадії

проходження державної служби: вступ на державну службу та призначення на посаду державної служби; просування державного службовця по службі; проведення оцінювання результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби.

Розглянемо особливості, які виникли на кожному з етапів з впровадженням воєнного стану. Першим етапом проходження публічної служби є вступ на державну службу. Особливості укладення трудового договору в умовах воєнного стану визначені ст. 2 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Разом з тим, порядок вступу на державну службу, призначення на посаду державної служби, а також строкове призначення на посаду у разі заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким відповідно до цього Закону зберігається посада державної служби, визначено нормами: Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889-VIII [3]; Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 року № 2259-IX [4]. Відповідно до ч. 5 статті 10 цього Закону 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, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад [4].

Зважаючи на це, варто звернути увагу на думку П.Т. Павленчика, який зазначав, що конкурсний відбір (далі – конкурс) (від лат. *Concursus* – суперництво, змагання, конкуренція) - це особлива процедура добору кадрів на вакантні посади відповідно до рішення конкурсної комісії. Таке рішення є юридичною підставою для призначення на відповідну посаду чи відмову у призначенні. Конкурс повинен забезпечувати конституційне право рівного доступу до державної служби громадян України [5, с. 183-184].

Закону України «Про державну службу», а саме положення статті 22 також акцентує увагу

на важливості проведення конкурсу, оскільки він проводиться з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки [3]. Адже саме професійність є ключовою ознакою публічного службовця та дієвим чинником надання якісних управлінських послуг. Тому вважається не за доречне нехтувати такими важливими речами в такий важкий для держави час. Проте варто зазначити, що зміни до частини п'ятої статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», передбачені Законом № 2259, містять імперативну заборону на переведення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, призначених в період воєнного стану без конкурсів [4], що є, на нашу думку, доречною нормою, яка забезпечила державну службу від незаконного просування службовців по ній під час дії воєнного стану.

Наступною не менш важливою стадією проходження публічної служби є оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

За загальним законодавством, а саме відповідно до статті 44 Закону України «Про державну службу» результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри [3].

Проаналізувавши Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [6], варто звернути увагу на те, що він не містить винятків щодо необхідності проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які призначаються на посади державної служби у період дії воєнного стану, керівником державної служби або суб'єктом призначення без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом. На підтвердження чого наводимо положення з тексту Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, призначених на посади у період дії воєнного стану без проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, згідно з яким оцінювання є обов'язковим для усіх державних службовців, у тому чис-

лі й тих, що призначені на посади в період дії воєнного стану без конкурсного відбору [7].

Погоджуємось з думкою Чурсіна О.В., який в одній зі своїх наукових робіт дійшов висновку, що ефективність виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків (повноважень) у певній сфері є основою функціонування всього механізму державного управління, а тому оцінка результатів їх діяльності має сприяти передусім покращенню якості роботи державних органів [8, с. 239]. В продовження цієї думки, варто зазначити, що режим воєнного стану тільки посилює відповідальність державних службовців перед суспільством за безупинну та ефективну організацію роботи органів державної влади.

Стадія підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців теж зазнала часткових змістових змін в умовах воєнного стану. Погоджені програми підвищення кваліфікації останнім часом свідчать про те, що Вища школа публічного управління, регіональні центри підвищення кваліфікації та інші провайдери пропонують загальні/спеціальні програми підвищення кваліфікації, зміст яких розкриває актуальні питання управлінської діяльності в умовах воєнного стану, а саме дії правового режиму воєнного стану; роботи військово-цивільних адміністрацій; діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад в умовах воєнного стану; управління деокупованими територіями України; особливостей управління в територіальних громадах та здійснення повноважень центрами надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану; організації бюджетного процесу в громадах в умовах воєнного стану; реалізації антикризової політики у публічному управлінні; управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану; енергозбереження та підвищення енергоефективності; організації освітнього процесу та використання ресурсів закладів освіти в умовах воєнного стану; гуманітарної сфери та соціальної політики в умовах воєнного стану в Україні; соціального діалогу як механізму публічного управління в умовах війни; державної політики підтримки внутрішньо переміщених осіб; міжвідомчої взаємодії з протидії торгівлі людьми, домашньому насильству та насильству за ознакою статі в умовах воєнного стану; безпеки життєдіяльності цивільного населення в умовах воєнного стану; інформаційної безпеки та протидії дезінформації в умовах воєнного стану; забезпечення кібербезпеки та захисту персональних даних; забезпечення надання адміністративних послуг у період війни; навичок медіації та діалогу для потреб публічної служби; забезпечення психоемоційної стійкості публічних службовців в умовах воєнного стану тощо [9].

Національне агентство України з питань державної служби відповідно до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 106 [10], щороку формує перелік пріоритетних напрямів (тем) підвищення кваліфікації учасників професійного навчання за загальними професійними (сертифікатними) програмами та короткостроковими програмами за результатами вивчення загальних потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування.

У 2024 році серед пріоритетних напрямів підвищення кваліфікації державних службовців за загальними професійними програмами підвищення кваліфікації визначено наступні: запобігання корупції, стандарти доброчесної та етичної поведінки; нові засади здійснення адміністративної процедури; удосконалення рівня володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи; інформаційна безпека (з включенням модулів щодо гібридних загроз, боротьби з дезінформацією та маніпулятивним контентом). А для державних службовців за загальними короткостроковими програмами: забезпечення післявоєнного відновлення та розвитку України; забезпечення національної стійкості; деокупація та реінтеграція тимчасово окупованої території та управління деокупованою територією; удосконалення рівня володіння державною мовою; удосконалення рівня володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи; державної гендерної політики; електронного урядування та електронної демократії; євроатлантичної інтеграції; європейської інтеграції; забезпечення прав та інтересів осіб з інвалідністю; запобігання корупції, стандартів доброчесної та етичної поведінки; застосування міжнародного гуманітарного права в умовах збройного конфлікту; інформаційної безпеки (з включенням тем щодо гібридних загроз, боротьби з дезінформацією та маніпулятивним контентом); кібербезпеки; нових засад здійснення адміністративної процедури / загальної адміністративної процедури; цифрової грамотності тощо [11].

Наступний та завершальний етап проходження публічної служби – припинення державної служби. Згідно статті 83 Закону України «Про державну службу», державна служба припиняється в таких випадках: у разі втрати права на державну службу або його обмеження (ст. 84 Закону № 889-VIII); у разі закінчення стро-

ку призначення на посаду державної служби (ст. 85 Закону № 889-VIII); за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (ст. 86 Закону № 889-VIII); за ініціативою суб'єкта призначення (ст. 87 Закону № 889-VIII); у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (ст. 88 Закону № 889-VIII); у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов (ст. 43 Закону № 889-VIII); у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом (пункт 7 частини першої ст. 83 у редакції Закону № 1081-IX від 15.12.2020); у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» (п. 8 ч. 1 ст. 83 Закону № 889-VIII); з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення) (ст. 881 Закону № 889-VIII) [3].

Вважаємо за доречне зупинитись на таких двох підставах припинення державної служби як: 1) припинення служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; та 2) за ініціативою суб'єкта призначення, які зазнали найбільших змін в правовому регулюванні з введенням режиму воєнного стану.

Оскільки відносини з проходження та припинення публічної служби завжди мали дуальне регулювання, та беручи до уваги пріоритетність спеціальних норм перед загальними, під час припинення державної служби насамперед повинні застосовуватися положення Закону України «Про державну службу», а вже потім, за їхньої відсутності необхідного врегулювання, – положення Кодексу законів про працю, та Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Отже, за загальним правилом, відповідно до статті 86 Закону № 889-VIII державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення [3]. Також державний службовець може бути звільнений до закінчення двотижневого строку, передбаченого частиною першою цієї статті, в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом [3].

Водночас таке припинення державної служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін у період дії воєнного стану здійснюється з урахуванням вимог ст. 4 Закону «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», положення якої передбачають, що у зв'язку з веденням бойових дій у районах, в яких розташоване підприємство, установа, організація, та існування загрози для життя і здо-

ров'я працівника він може розірвати трудовий договір за власною ініціативою у строк, зазначений у його заяві (крім випадків примусового залучення до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану, залучення до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури) [1].

Національне агентство з питань державної служби (НАДС) нещодавно оприлюднило роз'яснення щодо питання звільнення з посад такої групи державних службовців, які були призначені на посади вже під час дії правового режиму воєнного стану [12]. У період дії воєнного стану також слід звернути увагу на особливості припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення, яке допускається, на відміну від законів, що діють у мирний час, у період тимчасової непрацездатності державного службовця, а також у період перебування його у відпустці (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку) із зазначенням дати звільнення, яка є першим робочим днем, наступним за днем закінчення тимчасової непрацездатності, зазначеним у документі про тимчасову непрацездатність, або першим робочим днем після закінчення відпустки (ст. 5 Закону № 2136-IX) [1].

Висновки. Враховуючи вищевикладене можна дійти висновку, що майже все регулювання проходження публічної служби в умовах воєнного стану базується на Роз'ясненнях Національного агентства з питань державної служби. Варто зазначити, що роз'яснення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, служб, агентств та інспекцій, мають лише інформаційний характер і не встановлюють правових норм. Не винятком є й вищезване агентство, саме тому і зважаючи на те, що воєнний стан в Україні став, на превеликий жаль, довготривалим адміністративно-правовим режимом, законодавець повинен врегулювати питання, пов'язані з проходженням публічними службовцями служби в органах державної влади та органах місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Було б доцільним, на нашу думку, внести необхідні зміни до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби і Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», що дозволять втілити важливі зміни в сфері публічної служби, які будуть відповідати вимогам воєнного часу та євроінтеграції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 р. *Урядовий кур'єр* від 26.03.2022 – № 69.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин: Закон України від 1 липня 2022 р. *Урядовий кур'єр* від 22.07.2022 – № 159.
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України* від 22.01.2016 – 2016, № 4, стор. 60, ст. 43.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. *Голос України* від 19.05.2022. – № 107.
5. Павленчик П.Т. Добір, конкурс, присяга... резерв-технології. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навчальний посібник / за ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів : Львівська політехніка, 2002. 223 с.
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України* від 10.07.2015. – 2015., № 28, стор. 1509, стаття 250.
7. Щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, призначених на посади у період дії воєнного стану без проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 6 жовтня 2022 р., № 160, 2 с. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-otsiniuvannia-rezultativ-sluzhbovoi-diiainosti-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-pryznachenykh-na-posady-u-period-dii-voiennoho-stanu-bez-provedennia-konkursu-na-zainiattia-posad-derzhavnoi-sl>.
8. Чурсін О.В. Поняття та принципи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців за новим законодавством. *Науковий вісник публічного та приватного права*, Випуск 6, том 3, 2017, С. 236–239.
9. Реєстр погоджених програм та накази про погодження програм підвищення кваліфікації. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya/rejestr-pogodzhениh-program>.
10. Про затвердження положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р., № 106. *Урядовий кур'єр* від 21. 02.2019. № 35.
11. Офіційна веб-сторінка Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/yaki-priorityetni-napriamy-temy-pidvyshchennia-kvalifikatsii-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-vyznacheno-na-2023-rik?v=63d90601469e9>.
12. Щодо звільнення державних службовців, призначених відповідно до ч. 5 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 24 квітня 2024 р., № 181, 3 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/uploads/public/662/8c7/6bd/6628c76bd20fd218164211.pdf>.