

ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

THE PRINCIPLE OF OPENNESS IN THE ACTIVITIES OF SUBJECTS PUBLIC SERVICE: COMPONENT ELEMENTS AND REALIZATION

Попов І.В., здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

У даній статті пропонується нормативний аналіз впливу введення особливого правового режиму воєнного стану на умови та порядок і функціонування публічної служби в Україні. З'ясовано, що основна гарантія, яка забезпечує правопорядок та стабільність досліджуваного соціального інституту залишається незмінною та спрямована на забезпечення дієвості і стабільності публічного управління та адміністрування. Охарактеризовано цільовий характер діяльності тимчасових органів влади – військових адміністрацій, діяльність яких спрямована на досягнення головної мети – збереження територіальної цілісності країни та відсіч збройної агресії.

Проаналізовано організаційні та функціональні зміни у системі діяльності публічної служби, які стосуються прийому та звільнення з посад, організації праці. Надано критичну оцінку введеним змінам у порядку дотримання публічними службовцями вимог антикорупційного законодавства.

Сформовано висновок, що досліджені зміни організації і діяльності публічної служби були введені поступово, проте хаотично. Значущої уваги потребує підтримка балансу діяльності особливих тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій – та тих органів влади, які діють у мирний час. З'ясовано, що виникають питання організаційного характеру, які впливають із встановленого порядку призначення та звільнення з посад державних службовців, що впливає на реалізацію засад (принципів) функціонування всього інституту публічної служби в Україні, та питання доцільності змін в частині дотримання вимог антикорупційного законодавства України, які формують хибне суспільне уявлення про недоторканість та привілейованість публічної служби, що також суперечить принципам відкритості, прозорості та підзвітності перед громадянами.

Ключові слова: публічна служба, воєнний стан, принципи публічної служби, публічне управління, публічне адміністрування.

This article offers a normative analysis of the impact of the introduction of a special legal regime of martial law on the conditions and procedure and functioning of the public service in Ukraine. It was found that the main guarantee, which ensures law and order and stability of the investigated social institution, remains unchanged and is aimed at ensuring the effectiveness and stability of public management and administration. The target nature of the activity of temporary authorities – military administrations, whose activities are aimed at achieving the main goal – preserving the territorial integrity of the country and repelling armed aggression, is characterized.

The organizational and functional changes in the system of public service activities, which relate to hiring and dismissal from positions, labor organization, are analyzed. A critical assessment of the introduced changes in the procedure for compliance by public officials with the requirements of anti-corruption legislation was given.

The conclusion was formed that the investigated changes in the organization and activity of the public service were introduced gradually, but chaotically. Maintaining a balance between the activities of special temporary state authorities – military administrations – and those authorities that operate in peacetime requires considerable attention. It was found that there are issues of an organizational nature that affect the established procedure for appointing and dismissing civil servants, which affects the implementation of the principles (principles) of the functioning of the entire institution of public service in Ukraine, and the question of the feasibility of changes in terms of compliance with the requirements of the anti-corruption legislation of Ukraine, which form a false public perception of the inviolability and privilege of public service, which also contradicts the principles of openness, transparency and accountability to citizens.

Key words: public service, martial law, principles of public service, public management, public administration.

Вступ. Інститут влади у державі перебуває у процесі перманентних динамічних змін, які залежать як від внутрішніх, так і від зовнішніх обставин. В історичному контексті Українська держава вже неодноразово перебувала у періодах боротьби за власний суверенітет, незалежність та територіальну цілісність. Черговою відправною точкою нових змін у державно-суспільному житті стало введення воєнного стану на території нашої держави Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 64/2022 від 24.02.2024 року у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1].

В результаті зазначеного рішення суспільні відносини зазнали значних змін, які не оминули і інститут функціонування публічної служби. З точки зору науки адміністративного права потребує додаткового аналізу питання організації діяльності суб'єктів публічної служби в умовах дії правового режиму воєнного стану з огляду на системні зміни у підходах до розподілу повноважень між органами влади та необхідністю залучення до управління та адміністрування нових суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження організації та функціонування суб'єктів публічної

служби свого часу проводили такі вітчизняні науковці, як В. Бевзенко, Ю. Битяк, М. Віхляєв, В. Галай, Л. Гонюкова, О. Губанов, І. Колушко, Т. Коломєць, О. Кузьменко, О. Лазор, Р. Мельник, Ю. Панейко, О. Стрельченко, Н. Янюк та ін. Не зважаючи на наявний масив науково-теоретичної бази, варто відзначити потребу у детальнішому аналізі теоретико-нормативних джерел, які регулюють питання функціонування та організації публічної служби в умовах дії правового режиму воєнного стану, що потенційно позитивно впливатиме на подальший стан розвитку науки адміністративного права.

Метою статті є аналіз чинного законодавства України, що регулює питання функціонування та організації публічної служби в умовах дії правового режиму воєнного стану, а також аналіз наявних теоретичних наукових підходів до функціонування та організації публічної служби в межах окресленого предмету.

Нормативну базу дослідження становлять акти національного законодавства України, які регулюють діяльність та функціонування публічної служби, а також нормативно-правові акти, які діють у період воєнного стану.

Наукову новизну публікації складають сформовані висновки на підставі проведеного аналізу та актуальні пропозиції із вдосконалення функціонування та організації публічної служби України в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Методи дослідження. Підготовка даного дослідження потребувала комплексного застосування методів наукового пізнання. Серед використаних загальних наукових методів слід виокремити метод системного аналізу, структурно-логічний метод, метод порівняння та метод синтезу. Серед спеціальних юридичних прийомів і методів варто відзначити метод документального аналізу, порівняльно-правовий та формально-юридичний методи.

Виклад основного матеріалу. Як і інші соціальні інститути, інститут публічної служби зазнав змін після введення в Україні в дію особливого правового режиму воєнного стану. З положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII слідує, що воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [2]. Із зазначеного визначення зрозуміло, що законодавець в першу чергу фіксує можливість розширення повноважень суб'єктам публічної служби із зазначенням строку дії таких розширень.

Першочерговим також вважаємо за необхідне зазначити, що положенням статті 157 Основного Закону передбачено, що Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану [3], а отже органи законодавчої, виконавчої та судової влади продовжують здійснювати свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [3]. Окрім загальних положень, які стосуються порядку введення та обмежень прав та свобод людини і громадянина під час дії особливого правового режиму воєнного стану, положення Конституції, яке регулює порядок діяльності органів влади стосується лише особливого порядку організації засідань та скликання сесій Верховної Ради України (ст. 83).

Слід зазначити, що законом № 389-VIII передбачено функціонування особливих тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій, які діють на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, з метою забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [2], при чому знову ж таки створення даних органів передбачається як можливість, а не обов'язковість.

Законом також передбачені відповідні повноваження даних тимчасових органів влади з аналізу яких стає зрозуміло, що усі вони стосуються тимчасових і необхідних заходів для досягнення головної мети – збереження територіальної цілісності країни та відсічі збройної агресії, тобто дані заходи, окрім тимчасовості, мають також цільовий характер.

На особливу увагу заслуговує повноваження, яким передбачається неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану, а саме: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судів, органів проку-

ратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, розвідувальних органів та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність [2], що гарантує забезпечення функціонування державного управління та керівництва країною і підтримка правопорядку.

Важливим з точки зору підтримки структурної стабільності інституту державної влади слід визнати прийняття Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136-IX, яким визначаються 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 (далі – працівники), у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [4]. Даним законом передбачаються зміни до законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в порядку незастосування норм законодавства про працю, законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законодавчих актів, що регулюють діяльність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих законом № 2136-IX [4].

На наш погляд, законодавцю слід було б розмежувати відносини, які формуються у процесі проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та трудові відносини в межах діяльності підприємств, установ та організацій різних форм власності, але можемо припустити, що складна законодавча процедура та об'єктивний брак часу на реагування на даний соціальний виклик сприяли вирішенню поставленого питання саме таким шляхом.

Ще одним нормативно-правовим актом, який потребує додаткового аналізу є Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX, метою прийняття якого було визначено потребу у врегулюванні особливостей здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в органах місцевого самоврядування, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки в умовах воєнного стану [5], і хоча спочатку законопроект стосувався порядку функціонування лише органів місцевого самоврядування, після пропозицій та правок було враховано зауваження, які стосувались самої назви нормативно-правового акту, в результаті чого суб'єкту сферу дії доповнено також органами державної влади.

Кадрові питання під дію правового режиму воєнного стану також залишаються на рівні нагальних для функціонування всього інституту публічної служби. Зокрема, Національне агентство з питань державної служби зазначає, що в період дії воєнного стану спостерігаються випадки прийняття суб'єктами призначення рішень про припинення державної служби всупереч вимогам Закону України «Про державну службу» без встановлених ним підстав. Зокрема, зафіксовано такі випадки неправомірних звільнень: у зв'язку зі зміною істотних умов державної служби (без дотримання передбачених Законом вимог до цієї процедури щодо попереднього повідомлення про таку зміну та одержання у встановленому порядку заяви про звільнення, переведення на іншу запропоновану посаду або згоди на продовження державної служби); за ініціативою суб'єкта призначення (під приводом скорочення чисельності або штату державних службовців,

зміни структури або штатного розпису, реорганізації державного органу, а також внаслідок застосування дисциплінарного стягнення без урахування встановлених Законом порядку та підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності); взагалі без посилання на положення Закону чи Кодексу законів про працю України щодо припинення державної служби та трудових відносин [6]. Національним агентством з питань державної служби для вирішення подібних спірних ситуацій надаються рекомендації та роз'яснення [7].

Соціально значимим та спірним залишається питання дотримання вимог антикорупційного законодавства в умовах дії правового режиму воєнного стану. Зокрема, положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» від 08.07.2022 № 2381-IX суттєво змінено порядок декларування майнового стану осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, звітний період яких повністю або частково припадає на період дії воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [8].

Також Законом № 2381-IX передбачено нові умови дії та застосування обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності у період дії воєнного стану. Зокрема, Національним агентством з питань запобігання корупції 5 грудня 2022 року було підготовлено роз'яснення № 14 щодо застосування положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в умовах воєнного стану, яким передбачено, що Законом № 2381-IX доповнено новим п. 28 розділ XIII «Прикінцеві положення» Закону № 1700-VII, у якому визначено, на кого з посадовців на період дії воєнного стану не поширюється обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, встановлене п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону № 1700-VII, та за яких умов. Передбачається, що особливості застосування обмежень у період дії воєнного стану стосуються лише окремих категорій осіб за одночасного дотримання таких умов: заборона працювати за сумісництвом та/або займатися підприємництвом не поширюється лише на державних службовців категорій «Б» та «В» та посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до четвертої – сьомої категорій (п.п. 4.1 п. 4 Роз'яснень); вказані особи перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або у простої (п.п. 4.3 п. 4 Роз'яснень); дозволяється отримувати дохід лише від юридичних осіб приватного права або фізичних осіб – підприємців, стосовно яких відповідні державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування протягом останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – під-

приємців (п.п. 4.4 п. 4 Роз'яснень); зайняття іншою оплачуваною чи підприємницькою діяльністю слід припинити протягом 15 робочих днів з дня припинення простою або закінчення відпустки (п.п. 4.5 п. 4 Роз'яснень) [9].

Що стосується фактичного виконання публічними службовцями своїх повноважень, слід визначити також деякі введені зміни. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» від 12 квітня 2022 року № 440 було скасовано наказ Національного агентства України з питань державної служби від 17 березня 2022 р. № 20-22 «Про внесення змін до Типових правил внутрішнього трудового розпорядку» і введено можливість у період воєнного стану для державних службовців та працівників державного органу, які перебувають на території України, за рішенням керівника державної служби в державному органі запровадження дистанційної роботи у разі наявності організаційних і технічних можливостей для виконання їх посадових обов'язків. При чому, пунктом 2 даної постанови передбачено, що робота державних службовців та працівників державного органу за межами України допускається лише у разі службового відрядження, оформленого в установленому порядку. Також не виключається можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності у формі накладення дисциплінарного стягнення відповідно до закону за порушення встановлених правил [10].

Висновки. Отже, в результаті проведеного аналізу нормативного матеріалу та внесених змін до порядку функціонування та організації діяльності публічної служби в Україні в період дії особливого правового режиму воєнного стану слід зазначити, що описані зміни були введені поступово, проте хаотично. Запорукою стабільного державного управління та адміністрування залишаються положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану», які гарантують неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану, а саме: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судів, органів прокуратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, розвідувальних органів та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність. Значної уваги потребує підтримка балансу діяльності особливих тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій – та тих органів влади, які діють у мирний час. Виникають питання організаційного характеру, які впливають із встановленого порядку призначення та звільнення з посад державних службовців, що впливає на реалізацію засад (принципів) функціонування всього інституту публічної служби в Україні. На критичну оцінку заслуговують зміни в частині дотримання вимог антикорупційного законодавства України, адже чинні положення законодавства формують хибне суспільне уявлення про недоторканість та привілейованість публічної служби, що також суперечить принципам відкритості, прозорості та підзвітності перед громадянами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2024. *Президент України* : офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 12.03.2024).
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 28. Ст. 250.
3. Конституція України зі змінами : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. *Законодавство України. Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення: 16.03.2024).
5. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. *Законопроекти. Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=7269&conv=9> (дата звернення: 16.03.2024).

6. Щодо запобігання безпідставному припиненню держслужби в умовах воєнного стану. *Національне агентство України з питань державної служби* : веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/shchodo-zapobigannya-bezpidstavnomu-privinnyu-derzhsluzhbi-v-umovah-voennogo-stanu?v=62b98f742ecc2> (дата звернення: 16.03.2024).

7. Державна служба в умовах війни. *Національне агентство України з питань державної служби* : веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/derzhavna-sluzhba-v-umovah-viiny> (дата звернення: 16.03.2024).

8. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану : Закон України від 08.07.2022 № 2381-IX. *Законодавство України. Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text> (дата звернення: 15.03.2024).

9. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в умовах воєнного стану. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : веб-сайт. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/12/Rozyasnennya-02.12.2022-po-sum_snytstvu-25-2.pdf (дата звернення: 17.03.2024).

10. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 р. № 440. *Законодавство України. Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-p#Text> (дата звернення: 18.03.2024).