

РОЗДІЛ 3 ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.08(477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2.10>

Корнута Людмила Михайлівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0001-7130-6347

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

CERTAIN ISSUES OF CONDUCTING CIVIL SERVICE IN CONDITIONS OF MARITIME

У статті проводиться аналіз окремих питань організації роботи державної служби у часи війни. Визначено, що звичайний режим роботи державних службовців, що визначений та закріплений у діючому законодавстві, забезпечення їх прав та законних інтересів, а також створення безпечних умов праці задля виконання професійних повноважень та обов'язків в умовах війни стають майже неможливими. Хоча, держава зобов'язана зробити усе можливе з метою збереження та відновлення роботи державних органів, що забезпечують суспільний порядок та безпеку, надають адміністративні послуги та забезпечують права громадян. Як виявилось законодавство про державну службу не було готове до таких подій, тому, як показує досвід, багато питань та особливостей реалізації державної служби знаходять своє закріплення у підзаконних актах відповідних органів управління та роз'ясненнях Національного агентства з питань державної служби. Зокрема, серед таких актуальних питань, що потребують свого нормативного та практичного урегулювання у період воєнного стану є питання вступу на державну службу. Проблема заміщення вакантних посад в державній службі у період воєнного стану є актуальним оскільки проведення звичайної конкурсної процедури, що передбачена законодавством є неможливою через ряд об'єктивних причин, також не варто забувати, що серед державних службовців є військовозобов'язані та такі особи, котрі виявили бажання приєднатися до лав Збройних Сил України чи Територіальної оборони. Тут виникає одразу кілька проблем: забезпечити заміщення вакантної посади, при цьому забезпечивши права та правові гарантії службовця, котрий захищає Батьківщину. Визначаються особливості урегулювання питання забезпечення та організації дистанційної роботи державних службовців. В умовах війни питання нормативного чіткого визначення організації дистанційної роботи державних службовців є украй важливим, та чи не єдиним виходом із ситуації в якій перебуває країна. Окремо розглядаються особливості професійної діяльності державних службовців, які працюють дистанційно вимушено перебуваючи за кордоном. У статті також розглядається проблематика питання забезпечення правових гарантій та заохочень державних службовців у період введення воєнного стану. Зокрема гарантії щодо збереження місця роботи, посади, середнього заробітку тощо. Проблематика урегулювання зазначених питань полягає у тому, що період війни є непередбачуваним у часових рамках, в затратах ресурсів та необхідному людському потенціалі.

Однак, перш за все важливим є дотримання загальноприйнятих конституційних принципів та принципів державної служби, дотримання загальнолюдських цінностей та моральних якостей. У той же час, урегулювання зазначених питань на нормативному рівні дозволить зберегти нормальну роботу державних інституцій та забезпечити права та конституційні гарантії державних службовців.

Ключові слова: державна служба, воєнний стан, конкурс, права та гарантії, дистанційна робота.

The article analyzes some issues of organization of civil service during the war. It is determined that the normal work regime of civil servants, defined and enshrined in current legislation, ensuring their rights and legitimate interests, as well as creating safe working conditions for the performance of professional powers and duties in wartime becomes almost impossible. However, the state is obliged to do everything possible to preserve and restore the work of state bodies that ensure public order and security, provide administrative services and ensure the rights of citizens. As it turned out, the legislation on civil service was not ready for such events, so, as experience shows, many issues and peculiarities of civil service are enshrined in the bylaws of relevant authorities and explanations of the National Civil Service Agency. In particular, among such topical issues that need their

normative and practical settlement during martial law is the issue of entering the civil service. The problem of filling vacancies in the civil service during martial law is relevant because the usual competitive procedure provided by law is impossible for a number of objective reasons, and we should not forget that among civil servants there are conscripts and those who found desire to join the Armed Forces of Ukraine or the Territorial Defense. There are several problems here: to fill the vacancy, while ensuring the rights and legal guarantees of the official who defends the homeland. Peculiarities of settling the issue of providing and organizing remote work of civil servants are determined. In the conditions of war the question of normative clear definition of the organization of remote work of civil servants is extremely important, and almost the only way out of the situation in which the country finds itself. The peculiarities of the professional activity of civil servants who work remotely while abroad are considered separately. The article also considers the issue of providing legal guarantees and incentives for civil servants during martial law. In particular, guarantees for the preservation of jobs, positions, average earnings, etc. The problem of resolving these issues is that the war period is unpredictable in time, resource costs and necessary human resources.

However, first of all it is important to adhere to the generally accepted constitutional principles and principles of civil service, observance of universal values and moral qualities. At the same time, the settlement of these issues at the regulatory level will preserve the normal functioning of state institutions and ensure the rights and constitutional guarantees of civil servants.

Key words: Public Service, martial law, competition, rights and guarantees, remote work.

Постановка проблеми. Війна – надзвичайно складний час для усіх без винятку членів суспільства, для державних інституцій, для будь-якої сфери суспільного життя. Інститут державної служби не є винятком. Організація роботи державних службовців, забезпечення їх прав та законних інтересів, а також створення безпечних умов праці задля виконання професійних повноважень та обов'язків в умовах війни стають майже неможливими. У багатьох регіонах держави дійсно, принаймні на певний період часу, організація роботи державних інституцій є дійсно не можливою. Будівлі державних органів або зруйновані, що унеможлиблює організацію роботи в них, або такі будівлі перетворилися на осередки для надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам. Зазнали пошкоджень сервери та електронні програми, що забезпечували роботу державних структур. У той же час, держава зобов'язана зробити усе можливе з метою збереження та відновлення роботи державних органів, що забезпечують суспільний порядок та безпеку, надають адміністративні послуги та забезпечують права громадян. Окрім того організація роботи державних службовців має бути безпечною для них та максимально зручною. Підтримка, заохочення та збереження соціальних гарантій для службовців має бути максимально забезпечено державою. В умовах такого стану внесок кожного є безумовно важливим та необхідним для майбутнього України. Окремо варто пам'ятати, що у такий період багато державних службовців поповнюють ряди Збройних Сил України та територіальної оборони, або ж надають допомогу тим людям, котрі її потребують у будь-який час та способом. Інші ж службовці мають подбати, щоб робота державних органів залишалася стабільною та ефективною та була направлена на збереження спроможності держави на підтримку її громадян та захисників України [6, с. 91].

Аналіз дослідження. Проблема збереження економічних та соціальних гарантій державних службовців, ефективної роботи державних інституцій та забезпечення реалізації прав людини та громадянина була актуальною протягом усього часу формування незалежності України. Окреслена проблема розглядалася у працях відомих теоретиків та практиків, що у більшій чи меншій мірі займалися питаннями державної служби. Зокрема, проблематика організації ефективної роботи державних органів та забезпечення гарантій державних службовців висвітлено у працях таких науковців як: Н. Алюшина, О. Андрійко, А. Беніш, Ю. Битяк, О. Бутенко, К. Ващенко, І. В. Венедіктов, Голосніченко, С. Дубенко, М. Канавець, В. Колпаков, В. Купрій, С. Ківалов, В. Коваленко, Т. Коломоець, М. Коновалова, Б. Лазарев, В. Малиновський, Н. Нижник, Л. Стеклоліні, С. Стеценко, В. Тимошук та ін. У той же час, аналізуючи праці науковців, варто зауважити, що зазначена проблематика не розглядалася з позицій військового стану. Такого досвіду у незалежній Україні не було, і навіть важко було уявити, що такі умови існування нашої країни є можливі. Тому, варто констатувати, що у теперішній ситуації державним інституціям довелося зіткнутися з цілою низкою складнощів та непередбачуваних ситуацій. Як виявилось законодавче підґрунтя теж не було готове до таких подій. Хоча, з 2014 року, а саме із активною фазою провадження антитерорестичної операції в Луганській та Донецькій областях, варто було б приділити більше уваги питанням нормативного урегулювання державної служби під час збройних нападів та у період війни.

Мета статті. Отож, важливим та безумовно актуальним є виділення окремих проблемних питань функціонування державної служби, що потребують вирішення та чіткого нормативного урегулювання у період дії воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Передусім варто визначити, 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 [4, ст. 1]. Рішення про введення воєнного стану приймає Президент України, попередньо прийняття такого рішення обговорюється на засіданні Ради національної безпеки і оборони України. Воєнний стан вводиться на всій території України або в окремих її місцевостях. Верховна Рада України затверджує Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, який підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб. В умовах воєнного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження відповідно до норм Конституції України та Закону «Про правовий режим воєнного стану». Варто зазначити, що навіть у випадку оголошення воєнного стану на усій території держави не є підставою для припинення роботи державних установ та організацій. За умови можливості забезпечення роботи органу та створення безпечних умов для роботи державні службовці мають продовжувати працювати та реалізовувати державну політику в межах передбачених законодавством. Однак, одразу стає зрозумілим, що у період дії воєнного стану звичний режим роботи, що визначений та регламентований діючим законодавством про державну службу зберегти стає досить важко. А у окремих випадках і зовсім не можливо. У той же час, законодавство про державну службу таких особливостей роботи не передбачає. На допомогу приходять підзаконні акти управління, або роз'яснення профільних органів. Однак, виникає питання про достатність та універсальність такого урегулювання ситуацій, що можуть виникнути чи вини-

кають. Таких питань щодо реалізації інституту державної служби є досить багато, втім, у межах даного наукового дослідження зосередимо увагу лише на окремих. По-перше, варто звернути увагу на питання вступу на державну службу під час воєнного стану. Аналізуючи Закон «Про державну службу» 2015 р. варто зазначити, що профільний Закон не регламентує питання заміщення вакантних посад в системі органів державної служби під час введення воєнного стану [1]. У той же час, згідно роз'ясненню Національного агентства з питань державної служби «Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану в Україні» [5]. Вказаний документ аргументує Закон «Про правовий режим воєнного стану», а саме відповідно до ст. 4 у разі набуття районною чи обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до профільного законодавства, 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. Варто також зауважити, безпосереднє заміщення вакантних посад у державній службі під час воєнного стану та створення відповідних військових адміністрацій регламентується ст. 3 Закону «Про військово-цивільні адміністрації», зокрема, у разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідної районної, обласної військово-цивільної адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законодавства, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та забезпечення її безпеки із залишенням на військовій службі, службі у правоохоронних органах без виключення із списків особового складу, а також за рішенням керівника районної, обласної військово-цивільної адміністрації на посади державних службовців у такій адміністрації можуть призначатися інші особи, які мають спеціальні знання та досвід, без конкурсного відбору [3]. Тобто, у часи воєнного стану конкурс на призна-

чення осіб не проводиться а особи зараховуються на посаду автоматично. Інших особливих процедур чи винятків заміщення посад в державній службі в особливий період законодавство не передбачає. Варто поставити питання про нормативну та професійну складову реалізації такої процедури призначення особливо якщо врахувати, що воєнний стан в країні може бути продовжено на досить тривалий час. Залишається питання можливого вирішення проблемного питання завчасно та передбачення таких процедур на нормативному рівні. Звичайно ж, особливі компетенції та повноваження військових адміністрацій не варто нехтувати. Однак, запровадження додаткових умов та можливостей заміщення посад дозволить під час введення воєнного стану максимально забезпечити нормальну діяльність та ефективність роботи органів держави. У такому разі, варто звернути увагу на можливість формування кадрового резерву та формування відповідних професійних спеціалізованих списків потенційних кандидатів на заміщення посад в державній службі. Кадровий резерв знайомий нам у історичній площині під час функціонування Закону «Про державну службу» 1993 р. Що ж стосується формування списків потенційних кандидатів, вбачається за необхідне враховувати у них професійну підготовку спеціаліста, його практичний досвід минулого а також безумовно безпосереднє місце роботи. Також варто зазначити, що відповідно до положень цивільного законодавства деякі види робіт та послуг можуть здійснюватись на умовах цивільно-правового договору між фізичною особою та державним органом. У той же час, позитивним моментом у нормативній основі є норма, 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.

Наступне питання яке заслуговує на увагу та має бути урегульовано на нормативному рівні це питання забезпечення та організації дистанційної роботи державних службовців. Необхідність впровадження та урегулювання питань дистанційної роботи державних службовців виникла ще напередодні введення воєнного стану. Така необхідність була пов'язана із розповсюдженням вірусної інфекції COVID-19 у 2020 році. Спа-

лах вірусної хвороби та необхідність введення карантинних обмежень не залишили можливості державним інституціям працювати у звичайному режимі. Однак, не дивлячись на зазначені обмеження, все ж глобального вирішення питання дистанційної роботи не знайшло свого належного законодавчого підґрунтя. На теперішній час, знову ж, питання нормативного чіткого визначення є украй важливим, та чи не єдиним виходом із ситуації в якій перебуває країна. Війна не дозволяє організувати роботу державних службовців, та навіть більше, держава не в змозі гарантувати безпеку життя людини. Є регіони країни, у яких службовці змушені залишити свій дім, і зрозуміло доступу до праці не має. Більше того, деякі службовці виїжджають тимчасово за кордон з метою зберегти своє життя та життя власних дітей. При цьому, державні службовці не відмовляються від виконання власних професійних функцій та повноважень. Так, звісно, можливість організації професійної діяльності у таких умовах є не в усіх службовців та не усі державні органи можуть дозволити собі таке провадження діяльності. У свій час відповідні роз'яснення надало Національне агентство України з питань державної служби. Зокрема, залежно від ситуації в регіоні, а також завдань та функцій, які виконує відповідний орган. У той же час, Нацагентство звертає увагу на можливі певні формати роботи, що можуть бути реалізовані дистанційно [7]. Варто зазначити, що для здійснення роботи за межами адміністративних будівель достатньо, щоб держслужбовець звернувся усно або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку до безпосереднього керівника та керівника самостійного структурного підрозділу, у випадку, якщо є такий підрозділ, з пропозицією щодо роботи за межами адмінбудівлі. Важливим є наявність умов та можливість їх забезпечити самим державним службовцем, що мають бути направлені на можливість працювати та підтримувати постійну комунікацію з безпосереднім керівником. У такому разі, службовцю встановлюються безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу (за наявності), перелік завдань на період роботи за межами адмінбудівлі з термінами їх виконання. Саме безпосередній керівник державного службовця забезпечує планування, моніторинг та контроль виконання встановлених державному службовцю завдань. Також правилами внутрішнього службового розпорядку можуть визначатись додаткові умови дистанційного виконання державними службовцями завдань та професійних повноважень. Вони залежать від функцій

і завдань кожного державного органу. Так, варто зазначити, що питання виїзду за кордон державних службовців, категорії «А» має бути вирішене за підсумком розгляду Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони виїзду за кордон деяким категоріям осіб на період воєнного стану». Отже, цілком очевидно, що не всі завдання і не для усіх посадах державної служби можуть виконуватися дистанційно, та відповідно, є умови, коли можна працювати дистанційно, проте виключено, що за межами території держави. У такому разі, звертаючи увагу на особливі умови, котрі виникають при введенні воєнного стану, та з метою забезпечення конституційних прав та гарантій щодо свободи пересування та забезпечення права на охорону батьківства та материнства, вбачається доцільним підтримати можливість працювати службовцю перебуваючи за кордоном у тих випадках коли виконання таких повноважень передбачено законодавством. Втім, варто пам'ятати, що у випадку, якщо забезпечення роботи державного службовця на робочому місці або ж за межами адміністративної будівлі є неможливим – доцільно оформити простій відповідно до норм діючого трудового законодавства (ст.ст. 34, 113 КЗпП). Таке рішення може бути прийняте щодо окремого держслужбовця чи до структурного підрозділу чи навіть до державного органу [1].

Ще одне питання, яке вимагає окремої уваги, питання забезпечення правових гарантій та заохочень державних службовців у період введення воєнного стану. Зокрема гарантії щодо збереження місця роботи, посади, середнього заробітку тощо. У першу чергу, такі гарантії мають бути забезпечені у повному обсязі тим службовцям, котрі були призвані на військову службу до Збройних Сил України. Для таких службовців передбачені гарантії, відповідно до трудового законодавства. Також таким державним службовцям надаються гарантії та пільги відповідно до Закону «Про військовий обов'язок та військову службу» та Закону «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». Збереження таких гарантій є вкрай важливим, оскільки, державні службовці втрачають можливість виконувати професійні повноваження відповідно до посади у зв'язку із виконанням конституційного обов'язку захисту Вітчизни. За державними службовцями, призваними на військову службу під час дії особливого періоду, а саме введення воєнного стану, на строк до його закінчення або до дня фактичного звільнення має зберігатися місце роботи, посада і середній заробіток в державному органі. У свою чергу, варто звернути увагу, що гарантії

визначені у трудовому законодавстві, зберігаються за службовцями, які під час проходження військової служби отримали поранення (інші ушкодження здоров'я) та перебувають на лікуванні у медичних закладах, а також потрапили у полон або визнані безвісно відсутніми, на строк до дня, наступного за днем їх взяття на військовий облік у районних (міських) територіальних центрах комплектування та соціальної підтримки, Центральному управлінні або регіональних органах Служби безпеки України, відповідному підрозділі Служби зовнішньої розвідки України після їх звільнення з військової служби у разі закінчення ними лікування в медичних закладах незалежно від строку лікування, повернення з полону, появи їх після визнання безвісно відсутніми або до дня оголошення судом їх померлими [1, ст. 119]. Як відомо, згідно норм законодавства, при скороченні чисельності чи штату службовців державного органу, у зв'язку із змінами в організації праці переважне право на залишення на роботі надається службовцям з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці. При рівних умовах продуктивності праці, професійної компетентності і кваліфікації перевага в залишенні на посаді буде надаватися державним службовцям котрі мають досвід перебування на військовій службі. У випадку забезпечення гарантій та заохочень для державних службовців під час введення воєнного стану, варто зазначити, що діюче законодавство нормативно закріпило та передбачило такі гарантії, однак, безумовною проблемою на теперішній час є повне розпорошення таких гарантій та заохочень у багатьох кодифікованих та законодавчих актах, що потребує негайної систематизації саме на рівні гарантій державних службовців. Окрім того, важливим є встановлення чітких та зрозумілих процедур реалізації та забезпечення гарантій та заохочень для державних службовців на період введення воєнного стану.

Висновки. Отже, варто підсумувати та констатувати, що на теперішній час наша країна перебуває у вкрай важкому на незвичному для нас стані, стані війни. Напад Росії спровокував невідворотні перетворення на економічному, соціальному, інфраструктурному та інших рівнях суспільного розвитку. А найголовніше через події, що відбуваються громадяни країни та інших країн, що перебувають в Україні втратили роботу, домівки та найстрашніше – власних близьких. Такі події спровокували необхідність введення Президентом України військового стану. Організація роботи державних службовців, забезпечення їх прав та законних інтересів, а також створення безпечних умов праці задля виконання професійних

повноважень та обов'язків в умовах війни стають майже неможливими. У той же час, для державних органів та їх інституцій принципово важливим є підтримати звичайний режим роботи та продовжувати забезпечувати права та законні інтереси громадян, реалізувати державну політику на усіх рівнях. Аналізуючи діюче законодавство, можна констатувати, що окремі питання урегулювання реалізації державної служби у період введення та дії військового стану є зовсім не визначеними або потребують додаткової нормативної регламентації. Зокрема, серед таких питань варто виділити питання заміщення вакантних посад на

державній службі, питання організації дистанційної роботи для державних службовців, питання забезпечення гарантій та заохочень тощо. Проблематика урегулювання зазначених питань полягає у тому, що період війни є непередбачуваним у часових рамках, в затратах ресурсів та необхідному людському потенціалі. Однак, перш за все важливим є дотримання загальноприйнятих конституційних принципів та принципів державної служби, дотримання загальнолюдських цінностей та моральних якостей. Основне – зберегти віру та надію на краще, а урегулювання проблемних моментів є питанням часу.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кодекс законів про пацю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 15.03.2022 р.).
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 15.03.2022 р.).
3. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 15.03.2022 р.).
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 15.03.2022 р.).
5. Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану в Україні : Роз'яснення від 01.03.2022 р. № 147 / Національне агентство України з питань державної служби. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN073363.html (дата звернення: 15.03.2022 р.).
6. Корнута Л.М. Принцип лояльності в державній службі : теоретико-правова характеристика та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 1. С. 91–96.
7. Офіційний сайт Національного агентства з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/news/derzhavna-sluzhba-v-umovah-vijni-dobirka-korisnoyi-informaciyi> (дата звернення: 15.03.2022 р.).