

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ РІВНОГО ДОСТУПУ ПРИ ВСТУПІ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

FEATURES OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EQUAL ACCESS TO CIVIL SERVICE UNDER MARTIAL LAW

Смірнова А.О., адвокатка,
аспірантка кафедри адміністративного права
Запорізький національний університет

Актуальність. Державна служба є наріжним каменем управління, особливо в бурхливі часи, такі як воєнний стан, коли взаємодія влади та державної служби стає складнішою. Військові дії суттєво змінюють вимоги до кандидатів, акцентуючи увагу на їхній готовності до надзвичайних ситуацій та здатності швидко адаптуватися до нових умов. Однак незмінними мають залишатися дотримання головних десяти принципів державної служби: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності.

Об'єктом даної роботи є суспільні відносини, які виникають під час вступу на державну службу під час дії правового режиму воєнного стану в Україні, в частині дотримання принципу рівного доступу. Особливості реалізації принципу рівного доступу до державної служби під час діє воєнного стану в Україні є предметом цієї роботи. Під час написання статті автором використовувались загальнонауковий та порівняльно-правовий методи дослідження.

В цій статті зацентовано увагу на особливостях дотримання принципу забезпечення рівного доступу до державної служби, зокрема в умовах воєнного стану в Україні.

Автором визначено сутність поняття «рівного доступу до державної служби», яке полягає не лише в забороні всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження, як це зазначено в профільному Законі України «Про державну службу». В першу чергу це дії, спрямовані на створення рівних можливостей для всіх громадян при реалізації права на державну службу, забезпечення об'єктивного відбору та усунення будь-яких форм дискримінації, що має на меті зміцнення довіри до держави.

Автором проведений аналіз нормативно-правових актів, пов'язаних з особливостями вступу та проходження державної служби в період дії правового режиму воєнного стану в Україні. Визначено позитивні та негативні аспекти скасування процедури проведення конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державної служби. Запропоновано перелік змін, які на думку автора матимуть позитивний вплив на забезпечення рівного доступу до державної служби не тільки в період воєнного стану, а й для системи в цілому.

Проблемні питання та основні аспекти державної служби в Україні досліджували багато науковців-адміністративістів, однак з урахуванням особливостей, які виникли у зв'язку з запровадженням воєнного стану на території України, ця тема висвітлювалась в наукових статтях Галкіна Н.М., Бурдейної О.В., Корнута Л.М., Алюшиної Н.О.

Але більш детального аналізу особливостей реалізації принципу рівного доступу до державної служби під час дії воєнного не висвітлювалось, що і зумовило дослідження у цьому напрямку. Адже основними викликами для державної служби під час дії воєнного стану стала нестача кадрів, зумовлена міграцією населення та ризиком для життя державних службовців.

Ключові слова: державна служба, воєнний стан, вступ на державну службу, принципи державної служби, конкурс.

Relevance. Public service is a cornerstone of government, especially in turbulent times such as martial law, when the interaction of government and public service becomes more difficult. Military action significantly changes the requirements for candidates, focusing on their emergency preparedness and ability to quickly adapt to new conditions. However, the observance of the main ten principles of public service should remain unchanged: the rule of law, legality, professionalism, patriotism, integrity, efficiency, ensuring equal access to public service, political impartiality, transparency, stability. The object of this work is public relations that arise when entering the civil service during the legal regime of martial law in Ukraine, in terms of compliance with the principle of equal access. Features of the implementation of the principle of equal access to public service during the current martial law in Ukraine are the subject of this work. During the writing of the article, the author used general scientific and comparative legal research methods.

This article focuses on the peculiarities of compliance with the principle of equal access to public service, in particular under martial law in Ukraine.

The author defines the essence of the concept of "equal access to civil service," which consists not only in the prohibition of all forms and manifestations of discrimination, the absence of unreasonable restrictions or the provision of unreasonable advantages to certain categories of citizens when entering the civil service and its passage, as indicated in the profile Law of Ukraine "On Civil Service." First of all, these are actions aimed at creating equal opportunities for all citizens, ensuring objective selection and eliminating any form of discrimination aimed at strengthening confidence in the state.

The author conducted an analysis of normative legal acts related to the peculiarities of entry and passage of public service during the period of the legal regime of martial law in Ukraine. The positive and negative aspects of canceling the procedure for competitive selection for filling vacant civil service posts have been identified. A list of changes has been proposed that, according to the author, will have a positive impact on ensuring equal access to public service not only during the period of martial law, but also for the system as a whole.

The problematic issues and main aspects of the civil service in Ukraine were investigated by many administrative scientists, but taking into account the peculiarities that arose in connection with the introduction of martial law in Ukraine, this topic was covered in scientific articles by Galkin N.M., Burdeyna O.V., Kornuta L.M., Alyushina N.A.

But a more detailed analysis of the peculiarities of the implementation of the principle of equal access to public service during the military was not covered, which led to research in this direction. After all, the main challenges for the civil service during the martial law was the shortage of personnel due to migration of the population and the risk to the life of civil servants.

Key words: civil service, martial law, entry into the civil service, principles of civil service, competition.

Ключові аспекти вступу, проходження та звільнення з державної служби регулюються Законом України «Про державну службу», а також іншими нормативно-правовими актами, що визначають процедури та вимоги до кандидатів. Визначення поняття державної служби визначено в частині 1 статті 1 Закону України «Про державну службу», як

публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [1]. Виходячи з цього, державний службовець – це громадянин України, який офіційно працевлаштований в урядовій організації. Він отримує заробітну плату з державного бюджету і відповідає за виконання певних завдань, які

стосуються роботи цієї організації. Також він зобов'язаний дотримуватися правил і етичних норм, які встановлені для державних службовців.

Сучасна інтеграція інституту державної служби в Україні цілком направлена на європейські цінності, вимоги, бачення. Однак, повномасштабне вторгнення, введення воєнного стану й оголошення 24.02.2022 року президентом України мобілізації, стало справжнім викликом для державної служби в Україні. У зв'язку з чим, урядом було прийнято ряд законодавчих змін, спрямованих на оптимізацію процесу відбору кадрів та адаптацію існуючих норм до умов війни.

Відтік кадрів, обумовлений необхідністю захисту Батьківщини, виїздом державних службовців за кордон та відсутність вмотивованих та компетентних кандидатів негативно вплинули на кількісний та якісний склад державних службовців в період дії воєнного стану. Про це свідчать статистичні дані, розміщені в щоквартальному звіті КСДС на сайті НАДС.

Адже перед державними структурами постало й так багато нових викликів, що вимагають змін у процедурах та підходах до вступу на державну службу. В частині 1 статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», визначено воєнний стан, як 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].

Цей період характеризується підвищеною потребою в ефективності та оперативності, що зумовлює необхідність адаптації традиційних механізмів до нових реалій. Стресостійкість, здатність до швидкого прийняття рішень та вміння працювати в умовах підвищеної відповідальності набувають великої ваги. Основні вимоги залишились незмінними, але фактично з'явилися нові негласні вимоги:

1. Готовність до роботи в умовах підвищеної загрози, адже кандидати мають демонструвати високий рівень стресостійкості та здатність працювати у складних умовах, включаючи ризик для власної безпеки. Велика увага має приділятися психологічному стану державних службовців та їх підготовці до роботи в стресових умовах. Відповідно, важливим компонентом є: психологічна підтримка для кандидатів та працівників державної служби, де створюються програми психологічної підтримки, що допомагають адаптуватися до нових умов та зберігати ефективність роботи; навчальні програми з управління в умовах криз ключова мета яких полягає у забезпеченні ефективної роботи державних службовців, де розробляються спеціалізовані навчальні курси, що охоплюють питання управління в умовах кризових ситуацій, зокрема під час воєнного стану. Важливо, щоб система державного управління забезпечувала підтримку та захист своїх працівників, а також створювала умови для їхньої ефективної роботи.

2. Знання законодавства про воєнний стан, оскільки державна служба виконує важливу координаційну роль під час війни, кандидатам важливо володіти знаннями про функціонування органів влади в умовах воєнного стану, а також розуміти їх специфічні повноваження та обмеження, фізична здатність до виконання обов'язків, тому що державні службовці можуть бути залучені до невідкладних заходів оборонного характеру або евакуації, тому

фізична здатність виконувати обов'язки є важливим критерієм.

Частиною 5 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначено, що 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 особовою 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, а також за наявності у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік [2].

У зв'язку з тим, що чинне законодавство, регламентуюче діяльність державної служби в Україні не було пристосовано до умов воєнного стану, багато важливих аспектів були не врегульованими. У зв'язку з чим, Наказом НАДС від 17.03.2022 № 20-22 було внесено зміни до абзацу першого пункту 9 розділу III Типових правил внутрішнього службового розпорядку, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03 березня 2016 року № 50, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 25 березня 2016 року за № 457/28587. А саме було надано можливість державним службовцям виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу, в тому числі за кордоном на період дії воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в її окремих регіонах, та протягом 10 днів після припинення або скасування такого стану. Цим правом державний службовець міг скористатись виключно у разі погодження переліку відповідних завдань та строків їх виконання у письмовій формі зі своїм безпосереднім керівником/керівником самостійного структурного підрозділу (за наявності) [3].

Вподальшому вищезазначений наказ було скасовано Постановою Кабінету Міністрів від 12 квітня 2022 р. № 440 «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану», яким було заборонено працювати державним службовцям та працівникам державних органів дистанційно за межами України, виключно у разі службового відрядження, оформленого в установленому порядку. Дистанційно можливо працювати лише знаходячись на території України, за погодженням керівника та у разі наявності організаційних і технічних можливостей для виконання їх посадових обов'язків [4].

Тобто, аналізуючи вищезазначене до ключових змін належать:

- Можливість виконувати службові повноваженнями за межами адміністративної будівлі державного органу, в якому несе службу державний службовець, однак виключно не виїжджаючи за межі України.

- Сприяння у працевлаштуванні ветеранів та ветеранок війни. Національне агентство України з питань державної служби та Міжнародна організація з міграції запустили новий сервіс доступний на веб-платформі е-Ветеран – <https://eveteran.gov.ua/>. За допомогою цього сервісу ветерани та ветеранки війни можуть дізнатись про наявні вакансії державних органів, органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій по всій Україні, що має на меті полегшення процесу пошуку роботи та сприяння

їхньому працевлаштуванню на державну службу. Користувачі можуть обрати для себе вакансії у різних регіонах країни, а також отримати детальну інформацію про функціональні обов'язки, вимоги до кандидатів, рівень заробітної плати та ін. [5].

– Відсутність інформації про наявні вакантні посади на Єдиному порталі вакансій державної служби. З 25 лютого 2022 року була призупинена робота Єдиного порталу вакансій державної служби, на сайті НАДС. Первісно причиною було зазначено технічний збій. Однак станом на 2024 рік, роботу порталу відновлено не було. Автор пов'язує це зі скасуванням процедури конкурсного відбору на заміщення вакантних посад. Однак призупинення роботи Єдиного порталу вакансій державної служби негативно впливає на забезпечення принципів рівного доступу до державної служби та прозорості.

В пункті 10 «Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», затвердженого КМУ від 25 березня 2016 р. № 246 зазначено, що оголошення про проведення конкурсів на зайняття посад державної служби, які оприлюднені на Єдиному порталі вакансій державної служби, нумеруються з метою ідентифікації відповідної вакансії [6]. Оприлюднення оголошення про проведення конкурсу є обов'язковим етапом в проведенні конкурсу. Автор вважає, що обов'язкове оприлюднення вакантних посад на Єдиному порталі вакансій державної служби має бути закріпленим на законодавчому рівні.

Це матиме позитивний вплив на покращення показника рівного доступу до державної служби та сприятиме прозорості відбору. Таким чином більше кваліфікованих фахівців будуть проінформовані про наявність вакантних посад. Що має вирішити питання саме з залучення більшої кількості бажаючих вступити на державну службу, та надасть змогу керівникам державних органів обирати «найкращих фахівців з найкращих».

– Надання дискреційних повноважень уповноваженим особам державних органів в частині вибору способу організації призначення на вакантні посади. Залежно від обраного способу, державний орган може розмістити інформацію на офіційному вебсайті та сторінках в соціальних мережах державного органу, зробити розсилку серед кандидатів, які успішно пройшли усі етапи оцінювання під час останніх конкурсів у державному органі, повідомити про вакансію працівникам державного органу за допомогою внутрішніх каналів комунікації державного органу тощо [7]. Фактично скасування конкурсного відбору негативно вплинуло на прозорість відбору кандидатів для заняття вакантних посад державної служби. Адже не завжди керівник державного органу, в якому наявна вакантна посада, висвітлює таку інформацію на офіційному сайті органу державної влади або через інші можливі загальнодоступні інформаційні канали.

– Спрощення конкурсних процедур. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» надає можливість вступати на державну службу без проходження конкурсної процедури для прискореного заповнення вакансій, що особливо важливо в умовах нестачі кадрів у кризових ситуаціях. Хоч зміна втілювалась задля належного функціонування апарату державної служби, вона має свою негативну сторону – порушується принцип професіоналізму. Скасування процедури конкурсного добору на вакантні посади державної служби, негативно впливає на позитивний імідж державної служби, позаяк загальна картина формується з окремого державного службовця, професійно й неупереджено виконуючого свої посадові

обов'язки, в тому числі з дотриманням усіх принципів державної служби.

Відмова від конкурсного відбору суттєво вплинула на якість державної служби: частина нових службовців не має належної підготовки, що призводить до зниження ефективності роботи державних органів. Також багато службовців не обізнані з вимогами щодо заповнення декларацій про доходи, уникнення конфлікту інтересів, що може негативно вплинути на рівень прозорості та підзвітності.

Важливість конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державної служби має й своє історичне підґрунтя. Дослідження Г.В. Мамчур показує, що основи державної служби в Китаї були закладені ще в стародавні часи, що виявляється у суворому відборі чиновників на основі іспитів, принципів лояльності та порядності. Історичний приклад Стародавнього Китаю є важливим для сучасного аналізу, оскільки демонструє, як державна служба може сприяти соціальній стабільності та розвитку інституцій [8].

Бурдейна О.В. в своїй статті «Проблемні питання прийняття на державну службу в органи судової влади України в умовах воєнного стану», також зазначила, що «повертаючись до змісту новел щодо процесу прийняття на державну службу, запроваджених Законом № 2259-IX у вигляді відміни, у період дії воєнного стану, етапу проходження конкурсу для обіймання посади державної служби, зауважуємо, що, хоч і дані зміни мають перед собою благородну мету, та, проте, не позбавлені низки дискусійних моментів реалізації приписів даного Закону» [9].

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 [10].

Автор погоджується з думкою Галкіної Н.М., що «за умов надзвичайних ситуацій, карантину, воєнного стану громадяни відчують посилену потребу в ефективній роботі службовців, тому нормативно-правове забезпечення праці держслужбовців має лише сприяти функціонуванню державного апарату для надання базових послуг українському народу» [11].

Висновки. В період дії воєнного стану вступ на державну службу має власні переваги і гальмування. Автор в ході дослідження дійшов до висновку, що спрощена процедура відбору майбутніх державних службовців в певному сенсі нівелює принципи професіоналізму, прозорості та забезпечення рівного доступу до державної служби, визначені статтею 4 Закону України «Про державну службу».

Скасування конкурсного добору на державну службу під час воєнного стану призвело до низки негативних наслідків, у зв'язку з чим виникає необхідність поступово повертати конкурсну процедуру, навіть в умовах воєнного стану. Це забезпечить відбір кваліфікованих кадрів і підвищить професіоналізм службовців. Аби адаптація нових службовців пройшла більш легко, необхідно ввести обов'язкові навчальні програми щодо основ державної служби, зокрема вимог щодо заповнення декларацій, етики, конфлікту інтересів тощо.

Забезпечення рівного доступу до державної служби – це дії суб'єктів призначення/керівників державної служби, спрямовані на створення рівних умов і можливостей для всіх громадян, незалежно від віку, статі, стану здоров'я, матеріального становища та інших особливостей, на будь-якому з трьох етапів державної служби, що має на меті зміцнення довіри громадян до держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 29.10.2024).
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VII.І / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 29.10.2024).

3. Про внесення зміни до Типових правил внутрішнього службового розпорядку : Наказ Національного агентства з питань державної служби від 17 березня 2022 р. № 20-22 (втратив чинність) / Національне агентство з питань державної служби. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0339-22> (дата звернення: 29.10.2024).
4. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів від 12 квітня 2022 р. № 440 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF> (дата звернення: 29.10.2024).
5. Держслужба для ветеранів: запрацювала е-Карта вакансій для ветеранів та ветеранок. Національне агентство України з питань державної служби: веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/news/derzhsluzhba-dlia-veteraniv-minveteraniv-zapustilo-e-kartu-vakansii-dlia-veteraniv-ta-veteranok> (дата звернення: 29.10.2024).
6. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> (дата звернення: 29.10.2024).
7. Відповіді на запитання, що надходили від служб управління персоналом щодо призначення осіб на посади державної служби під час воєнного стану Національне агентство України з питань державної служби: веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/vidpovidi-na-zapitannya-shcho-nadhodili-vid-sluzhb-upravlinnya-personalom-shchodo-priznachennya-osib-na-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-pid-chas-voyennogo-stanu> (дата звернення: 29.10.2024).
8. Мамчур Г.В. Державна служба в Стародавньому Китаї. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2016. № 1 (5). С. 36–39. URL: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/derzh_uprav_5_2016 (дата звернення: 29.10.2024).
9. Бурдейна О.В. Проблемні питання прийняття на державну службу в органи судової влади України в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал* 2023. №2 С.308. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/70 (дата звернення: 29.10.2024).
10. 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> (дата звернення: 29.10.2024).
11. Галкіна Н.М. Окремі аспекти правового регулювання праці державних службовців. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2022. № 5 (51). С. 73. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16559920013751> (дата звернення: 29.10.2024).