

*Дем'янченко А. С.,
експерт*

*Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти;
здобувач ступеня доктора філософії
Національного університету «Кієво-Могилянська академія»*

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ

Анотація. У цій науковій статті актуалізовано проблематику змістовного наповнення юридичних гарантій вступу на державну службу за звичайного та особливого правового режиму. Першочергово, автором надається визначення поняття юридичних гарантій реалізації права на рівний доступ до державної служби. Продемонстровано, як екстраординарний правопорядок впливає на існуючі юридичні гарантії доступу до державної служби, а також те, які усталені гарантії скасовуються, а нові запроваджуються в умовах сьогодення.

Далі автором запропоновано детальну характеристику юридичних гарантій доступу до державної служби (наприкладі, гарантій-вимог, гарантій-обмежень, гарантій-процедур, організаційно-правових гарантій). Автором сформовано визначення кожної категорії юридичних гарантій. Гарантії-вимоги встановлюють мінімальний поріг відповідності особи державницькому посту та здатність виконувати завдання і функції держави мають залишатися стабільними та передбачуваними за будь-якого правового режиму. Гарантії-обмеження – певні дії/стани від вчинення або перебування в яких особа, що бажає вступити на державну службу має утримуватися. Гарантій-процедури визначають порядок дій необхідних для вступу, призначення та проходження державної служби. Організаційно-правові гарантії встановлюють умови та порядок призначення громадян України на посади державної служби.

Окрім цього встановлено, що протягом останніх років в контексті викликів пандемії Covid-19 та правового режиму воєнного стану юридичні гарантії доступу до державної служби характеризуються як такі, що не наділені ознаками стабільності, системності, передбачуваності та впорядкованості. Зауважено, що самі по собі передумови введення особливого правового режиму або ж безпосередньо реальне запровадження не повинно мати наслідком «автоматичну» зміну чи скасування комплексу юридичних гарантій права людини на врядування.

Більше того висловлено тезу про те, що одним із першочергових завдань для нормотворця є впорядкування та перегляд існуючих юридичних гарантій рівного доступу до державної служби в періоди запровадження особливих правових режимів, що існують в національному законодавстві, їх потрібно закріпити з достатньою чіткістю та ясністю в Законі України «Про державну службу». Автором розроблено конкретні практичні рекомендації спрямовані на вдосконалення вітчизняного законодавства. Наостанок, зроблено обґрунтований висновок щодо загальної тенденції правового забезпечення права на рівний доступ до державної служби в періоди запровадження особливих правових режимів в Україні.

Ключові слова: державна служба, права людини, вступ на державну службу, гарантії-вимоги, гарантії-обмеження, гарантії процедури, організаційно-правові гарантії, особливі правові режими.

Постановка проблеми. Особливістю національних юридичних гарантій доступу до державної служби постає те, що умови та процедури реалізації, а також ступінь захищеності цього права в кожній країні значно відрізняється. Недостатне розуміння юридичних гарантій вступу на державну службу відкриває шлях до корупції за якої на вакантні державницькі пости призначаються виключно «свої люди» та свавілля, коли процес добору здійснюється з порушенням правової процедури, що ґрунтується на «глибокому внутрішньому переконанні» суб'єкта призначення. Відсутність у вільному доступі інформації про вакансії державної служби, скасування конкурсних процедур добору, проведення «доброру заради добору», призначення на посади «некомпетентних осіб» – це лише вершина айсберга, що вказує на істотне звуження можливостей урядування або ж взагалі нівелювання реального впливу громадян на прийняття управлінських рішень у власній країні. Ці аспекти актуалізують необхідність комплексного дослідження юридичних гарантій доступу до державної служби як за звичайного, так і особливого правового режиму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У доктрині конституційного права зміст поняття юридичних гарантій досліджували В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко. Учені зазначають, що під конституційними гарантіями конституційних прав і свобод людини і громадянина прийнято розуміти систему умов і засобів, юридичних механізмів забезпечення належної реалізації визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина [1]. При цьому як справедливо відзначає Пайда Ю. Ю. юридичні гарантії прав людини є складовою частиною механізму захисту прав людини як у системі національного, так і у системі міжнародного захисту прав людини [2, с. 54].

Юридичні гарантії реалізації права на рівний доступ до державної служби – це закріплені національними нормативно-правовими актами та міжнародними стандартами обов'язкові вимоги, способи, правила поведінки та обмеження, що покликані забезпечувати реалізацію, охорону та захист можливості громадян здійснювати управління державними справами шляхом безпосередньої участі у виконанні завдань та функцій держави. Вони становлять взаємопов'язану систему, яка об'єднана навколо адміністративно-правових відносин щодо прийняття, призначення, проходження та припинення права на державну

службу. Комплекс юридичних доступу до державної служби має на меті забезпечити правову охорону інтересів громадян та унеможливити випадки підриву довіри суспільства до діяльності публічних владних інституцій. Зазначимо, що загально-теоретичні та конституційно-правові гарантії реалізації права на рівний доступ до державної служби побіжно досліджували: В. В. Єрмоєнко, О.О. Чуб, А. В. Малюга. Зауважимо, що лише у деяких вітчизняних дослідженнях зроблено акцент на юридичних гарантіях забезпечення права на рівний доступ до державної служби і такі напрацювання є поодинокими.

Мета статті полягає в тому, щоб детально охарактеризувати юридичні гарантії вступу на державну службу у порівняльному контексті за звичайного та особливого правових режимів в Україні. Це дозволить висвітлити ряд аспектів: як екстраординарний правопорядок впливає на наявні юридичні гарантії доступу до державної служби, а також які усталені гарантії скасовуються, а нові запроваджуються в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняні юридичні гарантії доступу до державної служби закріплюються у Конституції України, законах та підзаконних актах. Відповідно до положень ст. 38 Основного Закону громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [3]. Конституційний Суд України у справі від 08.07.2003 р. № 15-рп/2003 розтлумачив, що право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування є юридичною можливістю і не означає його негайної і беззастережної реалізації [4]. Це засвідчує, що право на доступ до державної служби не є всеохоплюючим тобто таким, що підлягає терміновому виконанню державою у ставленні до всіх громадян України, оскільки є ряд умов, вимог, обмежень, яким мають відповідати претенденти на зайняття посад державної служби. Зазначені критерії визначаються спеціальним законодавством.

Закон України «Про державну службу» є основним нормативно-правовим актом, оскільки містить принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [5]. Відзначимо, що нормативно-правова база динамічно змінюється у зв'язку із запровадженням особливих правових режимів, а тому система актів постійно доповнюється та масштабується. Однією з тенденцій правового регулювання доступу до державної служби в особливих правових режимах є те, що нововведення не відображені в єдиному уніфікованому акті, наприклад, Законі України «Про державну службу», натомість «хаотично» представлені в різноманітних законах та підзаконних актах, що в свою чергу призводить до постійної зміни гарантії вступу, призначення, проходження та припинення державної служби.

До того ж прослідковуються випадки, коли положення законів «підміняються» підзаконними актами Уряду, процедури прийняття, яких є значно спрощеними, адаптивними та не потребують значної кількості юридичних експертиз. Насправді, це є негативною тенденцією, оскільки відсутній елемент якісних змін, передбачуваності, послідовності та стабільності реформувань інституту державної служби. Більш детально про приклади маніпулятивного нормативно-правового регулю-

вання під час екстраординарних правопорядків ми розглянемо на прикладі конкретних юридичних гарантії.

При прийнятті, призначенні та проходженні державної служби як за звичайного, так особливого правового режиму застосовується комплекс юридичних гарантії, проте їх зміст є варіативним та залежить від конкретних обставин. Вступаючи на державну службу для громадян є важливими гарантії-вимоги (або їх ще часто називають умовами), гарантії-обмеження та гарантії-процедури. За звичайного правового режиму гарантії-вимоги доступу до державної служби визначені достатньо чітко та передбачені в Законі України «Про державну службу». Науковець Ю. П. Битяк вказав на умовні групи вимог дотримання, яких необхідно для вступу і проходження державної служби. Перша й друга стосуються правового статусу громадянина: громадянства України, вік перебування на державній службі, а також відсутність обмежень (заборон) на прийняття і проходження державної служби. Третя група пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки) кандидата, конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою процедурою [5, с. 184].

Гарантії-вимоги – це індикатори, які дозволяють оцінити відповідність потенційного кандидата на посаду державної служби первинним базовим критеріям, що ставляться до державних службовців. Їх існує два види: гарантії-вимоги, які застосовуються до всіх категорій посад державної служби (включають ценз громадянства, правосуб'єктності, володіння державною мовою, наявність відповідної освіти, див. ст. 19 Закону України «Про державну службу») та гарантії-вимоги окремих категорій посад державної служби, а саме категорії «А» та «Б» (додатково вказують на ценз стажу та досвіду управлінської діяльності, володіння мовами Ради Європи див. ст. 20 Закону України «Про державну службу»).

Особа, яка бажає стати державним службовцем відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про державну службу» має відповідати загальним обов'язковим цензам таким як наявність правового зв'язку громадянства з державою Україною, що унеможливорює допуск іноземців, осіб без громадянства, осіб з подвійним громадянством до управління державними справами; досягти повноліття, тобто 18 років, що пов'язано із набуттям повної правосуб'єктності за законодавством України; володіти державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови; отримати ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В». Підсумовуючи, загальні гарантії-вимоги спрямовані на встановлення дотримання людиною мінімального рівня відповідності вимогам щодо правового зв'язку з Україною та відданості її інтересам; розуміння значення своїх дій та вміння ними керувати здійснюючи державну діяльність; рівня освітніх компетенцій та мовної підготовки, а також досвіду роботи. Ці вимоги є ключовими та первинним індикатором, які визначають можливість залучення людини до державної служби в Україні. Законодавець розширює коло загальних вимог залежно від категорії посад державної служби (категорія «А» – вищий корпус державної служби, категорія «Б» та «В», ст. 6 Закону України «Про державну службу»). Це пов'язано з тим, що обсяг та зміст повноважень, ступінь відповідальності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби,

зростає відповідно (див. ст. 20 Закону України «Про державну службу»)[5].

Введення воєнного стану на території України вплинуло на правове регулювання сфери доступу до державної служби. Це демонструється поспішним внесенням змін до національних актів, «недосконалим» нормативним формулюванням та застосуванням гарантій-вимог. Зокрема, прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 2259-IX від 12.05.2022 р. Цей закон містить положення про те, що до осіб, які бажають вступити на державну службу ключовими вимогами є громадянство України, освіта та досвід роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад [6].

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби у період дії воєнного стану не подає документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [7]. Це передбачено ч. 5, 6 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [8]. Особи, призначені у період дії воєнного стану на політичні посади, а також відповідно до абз. 1 ч. 5 ст. 10 Закону України «Про воєнний стан» на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, подають документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, у разі якщо такі документи не були подані ними раніше (ч. 7 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [9]. Маємо зауваження, що стосується тимчасового скасування юридичних гарантій-вимог, які висувуються до кандидатів на посади державної служби у світлі мовних компетенцій. Виходить така ситуація, що особа, яка повністю не володіє державною мовою або не в повній мірі цілком імовірно може бути призначена на посаду державної служби (незалежно від категорії посади) без знання мови та здійснювати державну діяльність ще протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану.

Розуміючи загрози та виклики для функціонування системи державної служби в цілому у періоді запровадження особливих правових режимів все ж таки складно погодитися із такими мінімальними стандартами допуску до державної служби, оскільки вони потребують розширення. Відзначимо, що наявність громадянства, освіти та досвіду роботи не є достатнім для здійснення на професійній основі завдань та функцій держави. Вочевидь, що кандидат на посади державної служби для виконання своїх службових обов'язків повинен, щонайменше, вільно володіти державною мовою, а також іноземною мовою (французькою/англійською у разі якщо посадові обов'язки передбачають їх використання у процесі службової діяльності для посад категорії «А»). Інша справа – це спосіб підтвердження мовних компетенцій громадянина. Переконані, що у період особливих правових режимів (надзвичайних ситуацій, воєнного чи надзвичайного стану тощо) перелік гарантій-вимог допуску громадян до державної служби повинен залишатися стабільними, оскільки їх дотримання визначає мінімальні стандарти відповідності особи державницькому посту, однак

такі гарантії мають враховувати також здатність особи безпосередньо здійснювати виконання завдань і функцій держави.

Наступну групу юридичних гарантій становлять *гарантії-обмеження* як певні дії/стани від вчинення або перебування в яких особа, що бажає вступити на державну службу має утримуватися. Змістовно вони передбачають, що на державну службу не може вступити особа, яка відповідно до до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу»: 1) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави; 6) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 7) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» [5]. Перелік гарантій-обмежень є вичерпним, а їх метою є допущення до владної діяльності законослухняних та добросесних громадян, що характеризуються високим рівнем правової свідомості для підтримання публічного порядку.

Ми можемо висловити деякі критичні міркування, що стосуються неузгодженості змістовного наповнення гарантій-обмежень. По-перше, у п. 2 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» вказується про судимість не погашену або не зняту в установленому законом порядку, однак не згадується про реабілітованих осіб. Відповідно до ч. 4 ст. 88 Кримінального кодексу України особи, які були реабілітовані, визнаються такими, що не мають судимості [9]. Зважаючи на викладене пропонуємо п. 2 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» викласти в такій редакції: «На державну службу не може вступити особа ... 2. яка має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку, крім реабілітованих осіб».

По-друге, прослідковується неузгодженість п. 5 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» з іншими законами України у частині строків обмежень щодо зайняття посад державної служби. Відповідно до ст. 39 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Натомість покладення на державного службовця трирічного строку обмеження щодо зайняття посад державної служби внаслідок вчинення адміністративного правопорушення є явно необґрунтованим. Інші спеціальні акти у сфері публічної служби визначають однорічний строк для відповідних обмежень, наприклад, п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

По-третє, п. 6 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» не корелює із положеннями антикорупційного законодавства, яке діяло понад півтора року війни. Так, спеціальна

перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», стосовно осіб, які претендували на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища та посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції, а також перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади», стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), під час дії воєнного стану не проводилася до підписання Президентом України 01.10.2023 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» [10]. Практично це засвідчує, що до прийняття цього закону понад півтора року значного послаблення зазнали превентивні антикорупційні заходи, що мали відбуватися до призначення особи на посади державної служби, зокрема, в контексті відсутності обов'язку подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та проведення спеціальної перевірки.

Далі слід розглянути *гарантії-процедури*, які визначають порядок дій необхідних для вступу, призначення та проходження державної служби. Процедура відбору державних службовців є важливою, оскільки дозволяє сформувати професійний та добросесний корпус представників влади, які безпосередньо виконуватимуть завдання та функції держави. Існує декілька причин, які засвідчують необхідність застосування конкурсних процедур добору державних службовців: по-перше, надається об'єктивна оцінка навичок, умінь та здібностей кандидатів на посади державної служби, що базується на визначених критеріях та стандартах; по-друге, до державної діяльності допускаються компетентні особи, що здатні ефективно управляти державними справами; по-третє, зменшуються корупційні ризики, оскільки втілення конкурсних процедур означає допуск до влади найбільш гідних та професійних кандидатів.

За процедурою реалізації юридичні гарантії доступу до державної служби можемо класифікувати на гарантії здійснення конкурсного добору та тимчасового добору. За звичайного правового режиму відбір кандидатів на посади державної служби, які професійно будуть виконувати посадові обов'язки здійснюється шляхом проведення конкурсу відповідно до положень гл. 2 Закону України «Про державну службу», Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 р. № 648). До основ конкурсного добору можна віднести: 1) забезпечення рівного доступу; 2) політичної неупередженості; 3) законності; 4) довіри суспільства; 5) недискримінації; 6) прозорості; 7) добросесності; 8) надійності та відповідності методів тестування; 9) узгодженості застосування методів тестування; 10) ефективного і справедливого процесу відбору [11]. Зауважимо, що відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про державну службу» прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом (зокрема, див. ч. 5-6 ст. 22, ч. 2 ст.32, ч.1 ст. 41 Закону України «Про державну службу») [5].

На етапі вступу рівність кандидатів під час проходження процедур конкурсного добору забезпечується: однаковою тривалістю тестувань та кількістю питань; подібним тематичним змістом відкритих – запитань або ж ситуаційних завдань, що ставляться до кандидатів добору; єдиними критеріями оцінювання та підходами до визначення результатів. Конкурс проводиться такими етапами, що визначені п. 6 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [12].

Як бачимо за звичайного правового режиму етапи та зміст добору для зайняття посад державної служби відображено із достатньою ясністю та чіткістю, що не є характерним для правового регулювання в періоди дії особливих правових режимів. Закон України «Про державну службу» не містить вказівки на особливий правовий режим як підставу для скасування чи обмеження процедур добору. Проте у період карантину Covid-19 процедура добору державних службовців в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу була зупинена на підставі п. 8 прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 04.12.2020 р. № 1073-IX.

Відмова від процедур конкурсного добору при настанні екстраординарних ситуацій для заповнення вакантних посад державної служби ознаменувала крок назад у питанні забезпечення рівного доступу до державної служби, оскільки легітимні очікування щодо єдиних умов, порядку, та критеріїв відбору залишилися за «завісою невизначеності». Слід пояснити специфіку нормотворчих підходів до регулювання доборів громадян України на посади державної служби у період дії карантину. Нормотворцем запропонована процедура тимчасового конкурсного добору на період карантину, що регулювалася Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» № 290 від 22.04.2020 р., Постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2020 р. № 1139 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 і від 22.07.2016 р. № 448» (втратили чинність). Зауважимо, що найважливіші процедури добору на посади державної служби в період карантину були визначені підзаконними актами Уряду без відповідного закріплення в Законі України «Про державну службу», що безпосередньо означало порушення принципу законності.

Відмінність процедур добору державних службовців у період Covid-19 відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 290 від звичайного конкурсного добору полягала у спрощенні етапів конкурсу та недостатньому врегулюванні юридичних гарантії-процедур, що розширювало простір для неправомірних дій суб'єктів проведення конкурсного добору з відхиленням від засад: рівності кандидатів, об'єктивності та справедливості конкурсних процедур, юридичної визначеності результатів добору. Основні практичні недоліки полягали в наступних аспектах: конкурсні комісії не повідомляли кандидатів добору про результати проходження співбесіди; не було стандартів та методики застосування відбору кандидатів для визначення переможців добору; фіксація процесу оцінювання кандидатів на етапі співбесід з конкурсними комісіями не здійснювалася; не визначався порядок адміністративного

(позасудового) оскарження рішення про результати добору. Усі зазначені прогалини, на перший погляд здаються незначними, однак викликають труднощі при реалізації громадянами права на доступ до державної служби. Слід зауважити про те, що деякі прогалини нормативного характеру були частково виправлені змінами внесеними Постановою КМУ № 1139, однак до цього питання нормотворець дійшов не одразу і системного підходу у змінах не прослідковувалося.

У період воєнного стану набір державних службовців здійснюється хаотично за відсутності і долі «правової визначеності», оскільки кожен суб'єкт призначення самостійно визначає, якими процедурами послуговуватися: чи оголошувати інформацію про проведення добору та про вакантні посади або ж ні; як проводити добір та яким чином оцінювати кандидатів на зайняття посад державної служби; чи оприлюднювати результати добору і т.д.

Аксиомою постає те, що гарантії-процедури є необхідним складовими права на рівний доступ до державної служби, оскільки вони покликані забезпечувати захист прав і свобод громадян, справедливість та прозорість допуску до влади найбільш гідних та професійних кандидатів, а також допомагають уникнути зловживань та корупції. Вважаємо, що саме по собі запровадження особливих правових режимів не є перешкодою для проведення конкурсів, наприклад, у спрощеному форматі за якого деякі етапи добору можна об'єднати або виключити (наприклад, тестування, розв'язування ситуаційних завдань та співбесіди). При цьому слід звернути увагу на потреби у забезпеченні адекватного нормативно-правового регулювання, а не наділенні суб'єктів призначення безмежною свободою розсуду у відборі державних службовців.

Наступним аспектом є те, що після проходження процедур відбору за звичайного правового режиму слідує призначення на посади державної служби громадян України, які визначаються переможцями конкурсних доборів. *Організаційно-правові гарантії* встановлюють умови та порядок призначення громадян України на посади державної служби. Зокрема, відповідно до Закону України «Про державну службу» вони включають порядок призначення на державну службу (ст.31), умови контрактного проходження державної служби (ст. 31-1), випробування (ст. 35), строки призначення на посади (ст. 34), умови складення присяги державним службовцем (ст. 36), а також ряд антикорупційних зобов'язань і обмежень щодо подачі декларацій, проведення спеціальних перевірок, неприпустимість підпорядкування близьких осіб тощо (ст. 32).

Слід справедливо відзначити, що саме по собі запровадження особливого правового режиму не має відкривати шлях до свавілля та корупції, а тому організаційно-правові гарантії як індикатори є необхідними складовими доступу до державної служби в періоди запровадження особливих правових режимів. Екстраординарні ситуації впливають на зміст та порядок втілення організаційно-правових гарантії. На період дії карантину Постановою Кабінету Міністрів України № 290 від 22.04.2020 р. визначалися особливості призначення на посади державної служби. Зокрема, закріплювався порядок призначення шляхом процедур тимчасового конкурсного відбору та укладення контракту.

Натомість у період воєнного стану вказані особливості встановлені Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Наприклад, змінилися вимоги щодо переведення дер-

жавних службовців. Відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, призначені відповідно до абз. 1 ч. 5 ст. 10 цього Закону, не можуть бути переведені на інші посади державної служби або посади в органах місцевого самоврядування [9]. Проте дія цієї частини не застосовується при призначенні на посади державної служби, за якими спеціальним законом встановлено порядок виконання обов'язків у разі відсутності керівника державного органу (у тому числі у разі припинення його повноважень чи звільнення з посади), крім випадків, якщо встановлений спеціальним законом порядок неможливо застосувати через відсутність осіб, на яких може бути покладено виконання обов'язків керівника державного органу. Відзначимо, що лише майже через півтори роки після введення воєнного стану на території України відновлено декларування та проведення спеціальних перевірок.

Попередні норми вказували, що особи, призначені у період дії воєнного стану на політичні посади, а також відповідно до абз.1 ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції» протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, у разі якщо такі документи не були подані ними раніше [9]. Можемо стверджувати, що антикорупційні вимоги щодо декларування як один із найбільш дієвих інструментів запобігання корупції у публічному секторі у період воєнного стану не застосовувалися до державних службовців понад півтори роки. Одним із потенційних наслідків усунення законодавця від запровадження антикорупційних гарантії постає незаконне збагачення державних службовців: отримання неправомірних вигод та відмивання коштів здобутих незаконним шляхом.

Відповідно до чинного Закону України «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» спеціальна перевірка та перевірка, передбачена Законом «Про очищення влади», стосовно осіб, які претендують на зайняття або призначені у період дії воєнного стану на посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації), під час дії воєнного стану не проводяться у разі: 1) знаходження органу, який відповідає за організацію спеціальної перевірки або перевірки, передбаченої Законом «Про очищення влади», на територіях, на яких ведуться активні бойові дії, або на тимчасово окупованих територіях України, перелік яких визначається в установленому законодавством порядку; 2) виконання особами, які призначені на відповідну посаду у період дії воєнного стану, завдань в інтересах національної безпеки і оборони України, безпосередньої участі у веденні воєнних (бойових) дій, перебування у районі проведення воєнних (бойових) дій та отримання додаткової винагороди, призначеної для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, поліцейських на період дії воєнного стану, та/або на тимчасово окупованій території України [11]. Отже, прогрес у розумінні необхідності змін в антикорупційній сфері під час дії особливого правового режиму є очевидним, однак повільним.

Висновки. Закріплення та інтерпретація права на рівний доступ до державної служби у вітчизняній правовій системі базується на тому, що це право не є всеохоплюючим та безмежним, оскільки законодавець висуває ряд вимог та обмежень, яким мають відповідати претенденти для зайняття владних посад. Аналіз змін засвідчив, що нормотворчий підхід не є якісним, послідовним та передбачуваним у контексті регулювання гарантій-вимог та обмежень, а також організаційно-правових гарантій доступу до державної служби в періоди запровадження особливих правових режимів. У зв'язку з цим пропонуємо систематизувати в окремому розділі Закону України «Про державну службу» гарантії-вимоги, гарантії обмеження, гарантії-процедури та гарантії організаційно-правового характеру.

Література:

1. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Наукова думка; Прецедент, 2006. 344 с. URL: <https://shorturl.at/loM26> (дата звернення: 23.11.2023).
2. Пайда Ю. Ю. Визначення юридичних гарантій як елемент захисту прав людини. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 2. С. 50-54. URL: <https://shorturl.at/cuOSY> (дата звернення: 23.11.2023).
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 01.січ. 2020 р. URL: <https://shorturl.at/mwBL3> (дата звернення: 23.11.2023).
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців (справа про атестацію державних службовців)» у справі № 15-рп/2003 від 08.07.2003 р. URL: <https://ssu.gov.ua/docs/482> (дата звернення: 23.11.2023).
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII : станом на 19 жовт. 2023 р. URL: <https://shorturl.at/efjpZ> (дата звернення: 23.11.2023).
6. Битяк Ю.П. Гарантії прав громадян України на державну службу. *Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: тези доп. / Нац. юр. універ. ім. Я. Мудрого. Ч. 1. Харків, 2000 р. С. 183-186. URL: <https://shorturl.at/xBCR9> (дата звернення: 23.11.2023).*
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX : станом на 20 трав. 2022 р. URL: <https://shorturl.at/muvR9> (дата звернення: 25.11.2023).
8. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII : станом на 27 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> (дата звернення: 25.11.2023).
9. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII : станом на 19 жовт. 2023 р. URL: <https://shorturl.at/ghNVW> (дата звернення: 23.11.2023).
10. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III : станом на 05.10.2023 р. URL: <https://shorturl.at/oquv1> (дата звернення: 23.11.2023).
11. Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на вико-

нання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану : Закон України від 20.09.2023 р. № 3384-IX : станом на 12 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#Text> (дата звернення: 25.11.2023).

12. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 р. № 648) : станом на 06 сер. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.11.2023).

Demianchenko A. Legal guarantees for entering the civil service in Ukraine

Summary. This research article focuses on the issues of the content of legal guarantees of admission to the civil service under the regular and special legal regimes. First, the author defines the concept of legal guarantees of the right to equal access to the civil service. The author demonstrates how the extraordinary legal order affects the existing legal guarantees of access to the civil service, and which established guarantees are cancelled and new ones are introduced in the current situation. Next, the author offers a detailed description of legal guarantees of access to the civil service (for example, guarantees-requirements, guarantees-restrictions, guarantees-procedures, organizational and legal guarantees). The author formulates definitions of each category of legal guarantees. Requirement guarantees, which establish the minimum threshold of a person's eligibility for public office and the ability to perform the tasks and functions of the State, should remain stable and predictable under any legal regime. Restriction safeguards are certain actions/states from which a person wishing to enter the civil service must refrain. Procedural guarantees define the procedure required for admission, appointment, and performance of civil service. Organizational and legal guarantees establish the conditions and procedure for the appointment of Ukrainian citizens to civil service positions. In addition, the author establishes that in recent years, in the context of the challenges posed by Covid-19 and the martial law regime, legal guarantees of access to the civil service have been characterized as not being endowed with signs of stability, consistency, predictability and orderliness. It is noted that the mere prerequisites for the introduction of a special legal regime or its introduction should not entail an «automatic» change or cancellation of the complex of legal guarantees of the human right to governance. Moreover, the author argues that one of the primary tasks for the lawmaker is to streamline and revise the existing legal guarantees of equal access to the civil service during the periods of introduction of special legal regimes existing in national legislation, and they should be enshrined with sufficient clarity and precision in the Law of Ukraine «On Civil Service». Some practical recommendations for improving national legislation have been developed. Finally, the author makes a reasonable conclusion about the general trend of legal provision of the right to equal access to civil service during the periods of introduction of special legal regimes.

Key words: civil service, human rights, guarantees-requirements, guarantees-restrictions, guarantees of procedure, special legal regimes.

