

## ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВІЙСЬКОВИЙ ЧАС

## MAKING DECISIONS IN THE ORGANIZATION OF THE ACTIVITIES OF GOVERNMENT OFFICIALS AND LOCAL SELF GOVERNMENT BODIES IN WARTIME

У статті розглянуто основні аспекти прийняття рішень у сфері організації діяльності державних посадових осіб та органів місцевого самоврядування у військовий час. Обґрунтовано необхідність розрізняти посадових осіб бізнес-структур та посадових осіб сфери публічного управління. Установлено, що до останніх належать державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування та керівництво державних і комунальних підприємств (установ). Уточнено зміст поняття «посадова особа сфери публічного управління». Авторами статті показано зміни в законодавстві щодо діяльності посадових осіб сфери публічного управління на період введення військового стану в Україні. Представлено приклади рішень правового режиму під час військового стану. У сфері кадрових управлінських рішень виділено особливості діяльності посадових осіб, що полягають в організації дистанційної роботи. Табличним методом дослідження здійснено порівняння змін законодавчих актів до та після введення військового стану в країні. Досліджено проблематику надання відпусток посадовим особам, які у зв'язку з військовими діями були змушені виїхати за кордон держави, що, як наслідок, порушує інше не менш важливе питання – заміщення тимчасово відсутньої особи. Показано, що важливим аспектом роботи державної посадової особи є також її співпраця з журналістами. З метою консолідації інформації про необхідні управлінські рішення у різних сферах діяльності посадових осіб у сфері публічного управління розроблено класифікацію відповідних управлінських рішень. Усю їх сукупність розділено на традиційні та специфічні. Перша група рішень пов'язана із необхідністю виконання безпосередніх обов'язків, обумовлених метою і задачами діяльності публічної служби. Друга група представляє собою сукупність рішень, притаманних правовому режиму воєнного часу. Указано на особливий інтерес кадрових рішень і рішень у сфері гласності, які є спільними як для мирного, так і для воєнного часу, але упродовж останнього набувають суттєвих змін. Запропонована класифікація рішень сприятиме підвищенню ефективності контролю за їх оперативністю під час воєнного стану.

**Ключові слова:** військовий стан, державний орган, посадова особа, прийняття рішень,

сфера публічного управління

The article deals with the main aspects of decision making in the field of organization of activity of state officials and local self government bodies during military time. The need to distinguish between business structures and officials of public administration is substantiated. It is established that the latter include civil servants, officials of local self government bodies and management of state and communal enterprises (institutions). The content of the concept of "official of the sphere of public administration" is clarified. The authors of the article show changes in the legislation on the activity of officials of the sphere of public administration for the period of introduction of martial law in Ukraine. Examples of legal regime decisions during martial law are presented. In the field of personnel management decisions, the peculiarities of the activities of the officials, which are in the organization of distance work. The tabular method of research has compared changes in legislative acts before and after the introduction of martial law in the country. The problems of granting vacations to officials who in connection with hostilities were forced to leave the state abroad, which, as a consequence, raises another equally important issue - the replacement of a temporarily absent. It is shown that an important aspect of the work of a state official is also his cooperation with journalists. In order to consolidate information on the necessary management decisions in various areas of activity of officials in the field of public administration, a classification of relevant management decisions was developed. All of them are divided into traditional and specific. The first group of decisions is related to the need to fulfill direct responsibilities, conditioned by the purpose and tasks of public service. The second group is a set of decisions inherent in the legal regime of wartime. The particular interest of personnel decisions and decisions in the field of publicity, which are common to peaceful and wartime, is given, but during the latter, significant changes have become significant. The proposed classification of decisions will increase the effectiveness of monitoring their efficiency during martial law.

**Key words:** martial law, state body, official, decision making, public administration

УДК 342.2(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2022.32.9>

### Міщук Є.В.

к. екон. наук, доцент,  
доцент кафедри обліку, оподаткування,  
публічного управління та  
адміністрування  
Криворізький національний університет

### Голобородько Т.В.

к. екон. наук, доцент,  
доцент кафедри обліку, оподаткування,  
публічного управління та  
адміністрування  
Криворізький національний університет

### Мельник В.О.

магістрант I курсу факультету економіки  
та управління бізнесом  
Криворізький національний університет

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** У зв'язку з російською військовою агресією на території України питання щодо організації праці державних службовців стало вкрай актуальним, адже саме працівники державної служби усвідомлюють значимість

роботи у військовий час, тому разом з підприємцями та звичайними громадянами стоять на тилівій передовій у цей непростий для країни етап, так органи державної, обласної, місцевої влади організують масштабну волонтерську діяльність у своїх структурних підрозді-

лах. Фахівці на чолі з керівниками закупають альтернативні прилади живлення для потреб Збройних Сил України, розміщують внутрішньо переміщених осіб, надають гуманітарну допомогу та роблять все необхідне для потреб держави та її громадян.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Важливим напрямом публічного управління у сучасних умовах ведення війни є прийняття управлінських рішень у сфері організації діяльності державних посадових осіб та органів місцевого самоврядування. Дослідженню загальних питань організації діяльності державних посадових осіб, а також окремих особливостей під час війни присвячено наукові доробки таких вчених, як Й. Бескид, Д. Бутаков, Л.Круп'як, Л.Корнута, Ю.Лихач, М.Канавець, Р.Попов, А. Малюга й багатьох інших. Аналіз як фахових джерел, так і поточної дійсності дозволяє стверджувати, що війна несе безліч проблем, вирішення яких криється не лише на полі бою і в дипломатії, але й в чіткій організації діяльності державних посадових осіб і органів місцевого самоврядування, функціонування яких забезпечує надійний тил і сприяє забезпеченню різних сфер діяльності країни.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Не дивлячись на велику увагу прийняттю рішень для забезпечення діяльності органів влади під час військового стану, окремі питання організації діяльності державних посадових осіб та органів місцевого самоврядування залишаються невирішеними, що актуалізує необхідність дослідження у цьому напрямку.

Приміром, на теперішній час термін «посадова особа» немає чіткого визначення. У контексті Закону «Про державну службу» такою особою вважається керівник державної служби; особа, котра обіймає головну посаду в певному державному органі влади та здійснює організацію праці персоналу даного органу [1]. У Конституції України (статті 19, 40, 56) поняття «службова особа» та «посадова особа» відносять до працівників органів державної влади та місцевого самоврядування [2]. У той же час, потрібно розрізняти інший вид осіб – службових, яких не рідко ототожнюють із посадовими. У статті 364 Кримінального кодексу України службовою особою визнається уповноважена особа, яка здійснює функції представників органів влади чи місцевого самоврядування [3]. У Кодексі України про адміністративні правопорушення також прослідковується тенденція розуміння посадової особи як працівника державної влади. Так, статтею 14 Кодексу регламентовано відповідальність посадових осіб за неналежне виконання службових обов'язків

у сфері державного і громадського порядку, охорони порядку управління, природи, здоров'я населення тощо [4]. Тож, з'ясування понятійного апарату наряду із вирішенням питань прийняття рішень у сфері організації діяльності посадових осіб потребує подальшого дослідження.

**Мета статті** полягає у визначенні управлінських рішень у сфері організації діяльності державних посадових осіб та органів місцевого самоврядування та удосконаленні їх класифікації.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на неоднозначність трактування у фахових джерелах, вважаємо доцільним уточнити зміст поняття посадова особа. З цією метою необхідно розрізнити сферу діяльності, диференціювавши посадових осіб бізнес-структур та посадових осіб сфери публічного управління. До останніх належатимуть державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування та керівництво державних і комунальних підприємств (установ). На нашу думку, посадова особа публічної сфери – це службовець, представник органу влади, який здійснює управлінські функції або їх частину, має повноваження щодо прийняття управлінських рішень та безпосередньо отримує заробітну плату за рахунок бюджету (державного чи місцевого). Діяльність посадових осіб залежить від зміни життя суспільства, набутих організаційних навичок службовця, а також рівня організації публічної служби, в якій працює така посадова особа (табл. 1).

У зв'язку з введенням воєнного стану на території України змінилися деяка організаційна діяльність посадових осіб публічної сфери [6; 9]. Водночас, законодавство України з питань державної служби не передбачає особливостей роботи в військовий час, тому в оперативному режимі були прийняті відповідні рішення, оформлені постановами, підзаконними актами, роз'ясненнями профільних органів, тощо [7]. Зокрема, з настанням війни ВРУ і КМУ прийняли рішення про зміцнення апарату управління органів місцевого самоврядування. Це рішення було оформлене законопроектом №7269, який вносив зміни до Закону №2259 щодо функціонування місцевого самоврядування під час війни [11]. Зміни надали посадовим особам органів місцевого самоврядування самостійно приймати низку рішень, таких як: знесення незаконно збудованих споруд на земельних ділянках, що знаходяться на балансі підприємства комунальної форми власності; огляд споруд і будівель пошкоджених внаслідок бойових дій; демонтаж споруд, які внаслідок результату обсте-

Таблиця 1

**Основні складові діяльності посадових осіб сфери публічного управління**

<b>Складова</b>	<b>Характеристика складових</b>
Мета діяльності	створити для суспільства оптимальні умови для забезпечення прав, свобод, потреб та законних інтересів
Предмет діяльності	вимоги, інтереси, права і волі людей та їх об'єднань
Об'єкт діяльності	населення села, міста, області, регіону, країни, людина, об'єднання людей
Засоби діяльності	знання, вміння, досвід, норми поведінки, навички, морально-етичні цінності, інформація та комп'ютерна техніка
Функції	функції, виконувані посадовими особами – контрольно-наглядові, аналітичні, планово-економічні, організаційно-управлінські, інформаційні, комунікативні, нормо-проектні
Умови діяльності	соціально-психологічні, матеріально-технічні, санітарно-гігієнічні, інформаційно-технологічні
Результат діяльності	підвищення якості життя людей

Джерело: [5]

ження визнанні аварійно небезпечними тощо [8; 13]. Міські голови самостійно приймають рішення щодо вирішення місцевих проблем, спричинених війною, у т.ч. щодо перерахунку коштів на потреби ЗСУ тощо [8; 13].

Через військовий стан в Україні організовано діяльність військового командування та військової адміністрації. Частина рішень відносно правового режиму під час військового стану, яку можуть приймати вищевказані утворення представлена на рис. 1.

Одним з оптимальних варіантів організації діяльності посадових осіб у сфері публічного управління під час війни є дистанційна робота, яку вже запроваджували у зв'язку з спалахом пандемії COVID-19 у 2020 році [11]. Так, КМУ було прийнято постанову №440 від 12.04.2022р. «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану». Нею регламентувалася дистанційна робота державних службовців за рішенням керівника за наявності технічних і організаційних можливостей та у разі, якщо така посадова особа знаходиться на території України. Якщо державна посадова особа, яка вирішила працювати дистанційно знаходилася за кордонами держави, то до такого працівника буде застосована дисциплінарна відповідальність [8]. Перевага дистанційної роботи полягає в самостійній організації робочого часу, та відмови від звичних правил внутрішнього розпорядку організації (якщо такі прописані в трудовому договорі). На працівника не накладається жодних обмежень на обсяг трудових прав. Службова особа на свій розсуд обирає робоче місце, наприклад, ним може бути місце проживання такої особи чи будь-яке за її вибором [11].

Відповідно до п. 1 ст. 46 Закону України 889-VIII стаж роботи державного службовця надає йому право на надбавку до заробітної плати та додаткову оплачувану відпустку за вислугу років. Перелік діяльності, яка враховується до стажу посадової особи наведено в п. 2 ст. 46 [1]. З набранням чинності Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» зі змінами від 19.07.2022 р. роботодавець на період військового часу надає відпустку без збереження заробітної плати за відповідною заявою працівнику, який виїхав за кордон або набув статусу внутрішньо переміщеної особи не більш ніж на 90 календарних днів, що зараховуються до стажу роботи державної служби такого працівника та надає йому право на встановлення додаткової щорічної відпустки та надбавки за вислугу років [6; 7] (табл. 2).

У зв'язку з тим, що посадові особи у період воєнного часу мають право брати відпустку на необмежений період, державним органам доводиться здійснювати заміщення тимчасово відсутньої посадової особи, за якою зберігається посада на невідомий термін, тобто місце за державним службовцем, який взяв відпустку без збереження заробітної плати зберігається до кінця військових дій [6]. Законом №2136 на період військового стану збільшено звичайну тривалість робочого часу працівника до 60 годин на тиждень, а за рішенням військового командування та військової адміністрації роботодавцем може встановлюватись 6-ти денний робочий тиждень. Безперервний щотижневий відпочинок може скоротитися до 24 годин на тиждень [6].

Не менш важливим в організації державних посадових осіб є комунікація із засобами



Рис. 1. Приклади рішень правового режиму під час військового стану[6]

Таблиця 2

**Наслідки ухвалення Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» у частині надання відпусток**

До ухвалення Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»	Після ухвалення Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»
Законом України «Про відпустки» статтю 26 встановлено обмеження терміну надання відпустки без збереження заробітної плати в кількості до 15 календарних днів на рік.	Відповідно до статті 12 пункту 3 на період воєнного стану граничний термін надання відпустки без збереження заробітної плати на прохання працівника не обмежений.
Згідно статті 39 Закону України «Про державну службу» державним посадовим особам кожні три роки за досягнення в роботі призначається черговий ранг у межах відповідної категорії, але якщо працівник перебував у відпустці без збереження зарплатні, по догляду за дитиною тощо, такий період не зараховувався до стажу роботи для отримання чергового рангу.	З введення військового положення та ухваленим Законом період відпустки без збереження заробітної плати враховується до стажу роботи працівника та надає можливість швидше отримати черговий ранг.
Згідно статті 57 Закону України «Про державну службу» державним службовцям надається 30 днів щорічної оплачуваної відпустки (якщо деякими законами не передбачено більш тривалої) з виплатою матеріальної допомоги у розмірі середньомісячного посадового окладу	Згідно статті 12 працівникові може бути обмежена щорічна оплачувана відпустка до 24 днів. Якщо щорічна відпустка перевищує 24 дні, то працівник має право скористатися не використаними днями відпустки після скасування військового положення.

Джерело: [1; 6; 7]

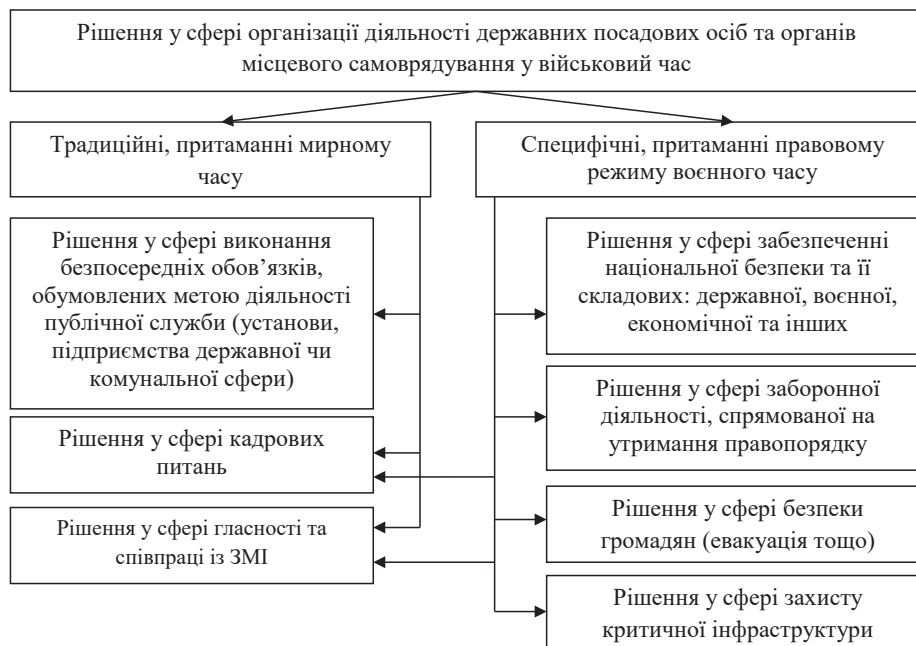
масової інформації. Через медіа уповноважені посадові особи впливають на настрій своїх громадян, подальші їх дії, рішення тощо [12]. ЗМІ мають право публічно висвітлювати діяльність державних та місцевих органів влади, а ті, в свою чергу, не повинні перешкоджати роботі журналістів, а навпаки: забезпечити їх вільним доступом до інформації (крім випадків, зазначених в Законі України «Про державну таємницю») [12]. Проте в умовах війни в питаннях гласності змінюється фокус, увага зосереджується, з одного боку, на патріотичному піднесенні морального духу громадян, з іншого боку – на забезпечення інформаційної тиші у питаннях безпеки.

Відтак, виконаний огляд особливостей організації діяльності посадових осіб у сфері публічного управління у період війни дозволяє запропонувати класифікацію управлінських рішень (рис. 2).

Запропонована класифікація надасть можливість консолідувати інформацію про необхідні управлінські рішення у різних сферах діяльності посадових осіб у сфері публічного управління та сприятиме контролю за оперативністю рішень під час воєнного стану.

**Висновки.** Отже, діяльність державних посадових осіб та органів місцевого самоврядування у військовий час є досить складною. Керівникам органів влади, їх підрозділів необхідно приймати оперативні управлінські

рішення, вирішуючи низку проблемних питань у різних напрямках. Один із найважливіших напрямів полягає в організації діяльності у надзвичайній ситуації. Прийняті рішення оформлюються відповідними нормативно-правовими актами, через що додатковим тягарем є постійні зміни законодавства. З метою консолідації інформації про необхідні управлінські рішення у різних сферах діяльності посадових осіб у сфері публічного управління розроблено класифікацію відповідних управлінських рішень. Усю їх сукупність розділено на традиційні та специфічні. Перша група рішень пов'язана із необхідністю виконання безпосередніх обов'язків, обумовлених метою і задачами діяльності публічної служби; кадровими питаннями усередині органів влади, кожної установи, організації, підприємства тощо, а також рішеннями у сфері гласності та співпраці із ЗМІ. Друга група представляє собою сукупність рішень, притаманних правовому режиму воєнного часу. Особливий інтерес становлять кадрові рішення і у сфері гласності, адже вони є спільними як для мирного, так і для воєнного часу, але упродовж останнього вони набувають суттєвих змін. Запропонована класифікація рішень сприятиме підвищенню ефективності контролю за їх оперативністю під час воєнного стану. У перспективі дослідження варто акцентувати увагу на управлінських рішеннях у сфері національної безпеки України.



**Рис. 2. Класифікація рішень у сфері організації діяльності державних посадових осіб та органів місцевого самоврядування у військовий час**

(авторська розробка)

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 26.12.2022)
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.12.2022)
3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 26.12.2022)
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 26.12.2022)
5. Круп'як Л.Б. Організація діяльності державного службовця. Навч. посібник. Тернопіль. 2015. С. 11-12.
6. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 №2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення: 26.12.2022)
7. Про відпустки: Закон України від 15.11.1966 № 504/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.12.2022)
8. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2022 № 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.12.2022)
9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (редакція від 29.09.2022)
10. Корнута Л. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. №2. URL: <https://doi.org/10.51547/ppr.dp.ua/2022.2.10> (дата звернення: 26.12.2022)
11. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 26.12.2022)
12. Лихач Ю., Канавець М., Попов Р., Малюга А. Посібник для керівників державної служби. ТОВ «ВІСТКА». 2022. 422 с.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 22.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 26.12.2022)