

2. Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 № 154. *Офіційний вісник України*. 2022. № 43. Ст. 2325.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-61>

ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ ЯК УМОВА ДОСТУПУ ДО ПОСАД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДОКТРИНАЛЬНИЙ ПІДХІД ТА ПРАКТИКА ЗАКОНОТВОРЕННЯ

Махно Аліна Анатоліївна

*аспірантка 3 року навчання кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
м. Київ, Україна*

Порядок доступу до посад публічної служби визначається низкою умов, які повинен виконати кандидат на таку посаду задля того, щоб набути статусу публічного службовця. Однією із визначальних умов є дотримання вимоги наявності українського громадянства. З одного боку, це досить очевидна ознака, оскільки її наявність гіпотетично виступає гарантією того, що особа, яка займає відповідну посаду, буде діяти в інтересах держави, громадянином/-кою якої він/вона є [1, с. 155]. З іншого боку, недотримання вимоги наявності громадянства України не завжди виступає перепорою доступу по посад публічної служби.

Не дивлячись на те, що законодавство України в окремих випадках дозволяє такий відступ, дослідженню цієї особливості не приділено належної уваги у вітчизняній правовій науці. Характеризуючи вимоги до посад публічної служби, науковці переважно йдуть двома шляхами: або зазначають, що дотримання вимоги наявності українського громадянства в однаковій мірі стосується всіх посад публічної служби (наприклад, Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко [2, с. 231], В.М. Тимків [3, с. 73]), або ж описують ключові ознаки, притаманні окремим видам публічної служби, без проведення їх компаративного аналізу та виокремлення нетипових особливостей, які притаманні деяким категоріям публічних службовців (наприклад, М.І. Цуркан [4], Л.Р. Біла-Тіунова [5], Ю.П. Битяк [6] тощо). Тож з огляду на відсутність належного наукового аналізу проблематики щодо ролі

громадянства України у процесі реалізації права на доступ до посад публічної служби проведення цього дослідження є актуальним.

Перелік посад публічної служби наведено у положеннях Кодексу адміністративного судочинства. Зокрема, у п. 17 ч. 1 ст. 4 вказується, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [7]. Вимоги щодо доступу до кожної з цих посад розкриваються у нормах профільного законодавства. Відповідно необхідність обов'язково мати громадянство України для державних службовців зазначається у ст. 1 Закону «Про державну службу» [8], для посадових осіб органів місцевого самоврядування – у ст. 1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [9], для прокурорів – у ст. 27 Закону «Про прокуратуру» [10], для поліцейських – у ст. 17 Закону «Про Національну поліцію» [11], для дипломатів – у ст. 12 Закону «Про дипломатичну службу» [12], для суддів судів загальної юрисдикції – у ст. 52 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [13], для суддів Конституційного Суду України – у ст. 11 Закону «Про Конституційний Суд України» [14], для Президента України – у ст. 75 Виборчого кодексу України [15], для народних депутатів – у ст. 134 Виборчого кодексу України, для місцевих депутатів та місцевих голів – у ст. 193 Виборчого кодексу України, для членів Кабінету Міністрів України – у ст. 7 Закону «Про Кабінет Міністрів України» [16], для посадових осіб місцевих державних адміністрацій – у ст. 12 Закону «Про місцеві державні адміністрації» [17], для працівників патронатних служб – у ст. 43 Закону «Про статус народного депутата України» [18], ст. 157 Закону «Про судоустрій і статус суддів» тощо.

Водночас дещо інший порядок реалізації цієї вимоги стосується військовослужбовців. Так, у Законі «Про військовий обов'язок і військову службу» закріплено положення, відповідно до якого військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства (ч. 1 ст. 2 Закону). Крім того, в іншій нормі цього акта наголошено, що до категорії військовослужбовців прирівнюються іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону проходять військову службу у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України (ч. 9 ст. 1 Закону) [19].

Важливо відзначити, що на виконання цих положень 06 жовтня 2015 року було прийнято Закон № 716-VIII, на підставі якого іноземці

та особи без громадянства отримали можливість проходити військову службу в Збройних Силах України на посадах *рядового, сержантського і старшинського складу* [20]. Надалі у січні 2023 року права іноземців та осіб без громадянства у цій сфері було розширено. Зокрема, Законом № 2863-IX за ними було закріплено право проходити військову службу за контрактом на таких же посадах у Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України [21]. Останньою новелою у сфері права іноземців та осіб без громадянства отримати доступ до посад військової служби є прийняття 10 жовтня 2024 року Закону № 4019-IX, яким цим суб'єктам було надано право проходити військову службу на посадах *офіцерського складу* у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України [22].

Разом з тим пропозиції оновлення законодавства, викладені в Законі № 4019-IX, на думку експертів Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, містять низку ризиків, пов'язаних з таким розширенням прав іноземців та осіб без громадянства. По-перше, це стосується порушення умов доступу до державної таємниці, який може надаватися цим категоріям осіб лише у виняткових випадках. По-друге, існує вірогідність виникнення в іноземців-військовослужбовців конфлікту інтересів, якщо матиме місце збройний конфлікт між Україною та державою, громадянами якої є такі особи.

З огляду на це експерти Головного науково-експертного управління пропонують додатково законодавчо закріпити певний перелік посад, на які не зможуть призначатися іноземці та особи без громадянства, задля мінімізації виникнення потенційних ризиків, пов'язаних з несенням військової служби [23, с. 4].

Таким чином, поширений у вітчизняній правовій науці підхід, відповідно до якого наявність громадянства України є обов'язковою ознакою, що надає право доступу до посад публічної служби, не повною мірою відповідає практиці законотворення. Виняток за цим критерієм становлять окремі посади військової служби, особливо в контексті суттєвого розширення прав іноземців та осіб без громадянства у цій сфері у 2023–2024 роках. Наведене вказує на потребу змінювати доктринальний підхід до визначення сутності та характеристики категорії «публічна служба в Україні».

Література:

1. Махно А. А. Практичні аспекти обмеження права на поступ до публічної служби: судова практика України та європейського правового простору. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. № 1. С. 153–162.

2. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

3. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70–73.

4. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. *Особливості судового розгляду спорів* : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

5. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: монографія / Л. Р. Біла-Тіунова. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с.

6. Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту. Харків : Право, 2018. 260 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

10. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

11. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

12. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

14. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

15. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

16. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

17. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

18. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

19. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства: Закон України від 06.10.2015 № 716-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/716-19#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

21. Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України: Закон України від 12.01.2023 № 2863-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2863-20#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

22. Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку прийняття на військову службу та проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України: Закон України від 10.10.2024 № 4019-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4019-20#Text> (дата звернення: 03.11.2024).

23. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України» від 13.09.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/64bbd619-a604-4c58-9c57-ca40c3bdc449>. (дата звернення: 04.11.2024).