

# ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ ПІСЛЯ ЇХ ДЕОКУПАЦІЇ

**СКОБЕЛЬСЬКА Ольга - аспірант кафедри парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка**

**Науковий керівник: Максименцева Надія Олександрівна, доктор юридичних наук кафедри парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка**

<https://orcid.org/0000-0001-7263-6655>

УДК 342.52

DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.15>

У статті здійснено дослідження національного законодавства України, що регулює питання формування кадрового забезпечення в процесі реінтеграції тимчасово окупованих територій після проведення заходів з їх деокупації.

Визначено основні підходи до формування кадрового резерву працівників державних органів для роботи на тимчасово окупованих територіях України після їх деокупації.

Наведено основні шляхи деокупації тимчасово окупованих територій.

Проаналізовано норми актів законодавства України, що регулюють порядок створення кадрового резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України.

У статті наведено визначення терміна «кадровий резерв», окреслено основні підходи до забезпечення деокупованих територій кваліфікованими кадрами з метою забезпечення здійснення на них державної влади та дотримання принципу безперервності державної влади.

Ключові слова: кадровий резерв, деокупація, деокуповані території, експериментальний проєкт.

Відновлення державної влади на тимчасово окупованих територіях після їх деокупації є першочерговим завданням України після здійснення стабілізаційних заходів воєнного та гуманітарного характеру.

Відповідно до статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

У зв'язку з окупацією частини території України російською федерацією, окупантом було встановлено злочинну владу, яка порушувала не лише норми міжнародного права, але й вчиняла злочинні дії, направлені на громадян України, що проживали на цих територіях.

Першочерговим завданням України як держави є встановлення на тимчасово окупованих територіях після їх деокупації легальної влади, тобто такої, що є узаконеною у своїй діяльності, у тому числі в застосуванні сили в межах держави (наявність спеціально створених органів для утримання влади і втілення її рішень у життя). Юридичним вираженням легітимності є легальність, тобто здатність втілюватися в нормах права та функціонувати в межах закону.

Діяльність легальної влади спрямована на стабілізацію суспільства, у той час як нелегальна влада діє поза рамками закону, вносить беззаконня і безладдя в суспільство.

Етапами відновлення державного суверенітету та територіальної цілісності України на тимчасово окупованих територіях

після їх деокупації є звільнення тимчасово окупованих територій; утворення та діяльність військово-цивільних адміністрацій та забезпечення функціонування органів державної влади; реінтеграція таких територій.

Під деокупацією тимчасово окупованої території України розуміється комплекс правових, воєнних, політичних, дипломатичних, адміністративних, економічних, інформаційних, соціальних та інших заходів, спрямованих на відновлення державного суверенітету та територіальної цілісності в межах державного кордону України.

До реінтеграційних заходів у сфері захисту прав та свобод людини на деокупованих територіях належить, зокрема, створення кадрового резерву для забезпечення діяльності органів державної влади на деокупованих територіях.

З моменту звільнення тимчасово окупованих територій України від нелегальної влади російської федерації має бути забезпечена діяльність на цих територіях органів законодавчої, виконавчої та судової влади, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

На сьогодні в законодавстві України відсутнє поняття кадрового резерву державних службовців.

У перші роки незалежності України створення належного резерву кадрів для органів державної служби було обов'язковим елементом державної кадрової політики, метою якої, з одного боку, було залучення на державну службу компетентних, підготовлених, авторитетних людей, які володіють знаннями у сфері державного управління з високою професійною підготовкою, що дасть їм можливість захищати права й свободи людини і громадянина та відстоювати інтереси держави, а з іншого – створення чіткої системи перепідготовки, підвищення професійного рівня, самоосвіти, відповідно до професійно-кваліфікаційних характеристик та програм, працівників органів державної влади [2].

Дослідження кадрового резерву в сучасних умовах має важливе юридичне значення, оскільки правовідносини, що виникають під час перебування громадян у кадровому

резерві, передують виникненню трудових правовідносин з державними службовцями.

Окремі проблемні питання проходження державної служби досліджувались у наукових працях А.В. Андрушко, М.І. Іншина, І.П. Лавринчук, О.М. Ярошенка та інших знаних учених у галузі трудового права.

У правовому аспекті характерною особливістю кадрового резерву є те, що він спрямований на виникнення та забезпечення існування стабільних трудових правовідносин з державними службовцями, ефективне використання людських ресурсів України на основі всебічного розвитку особи, ефективної реалізації її здібностей та особистих інтересів у трудовій діяльності.

Існування кадрового резерву державної служби було передбачено статтею 28 Закону України «Про державну службу» 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ, а Положення про формування кадрового резерву для державної служби було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 199, які на сьогодні втратили чинність.

З прийняттям Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII існування кадрового резерву було припинено як умова зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі.

Проте, у зв'язку з початком повномасштабного збройного вторгнення на територію України російської федерації, окупацією окремих територій України та подальшою їх деокупацією постало питання кадрового забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування на цих територіях з метою відновлення безперервності функціонування таких органів.

Держава заздалегідь має бути готовою до виконання органами влади на деокупованих територіях владних функцій з метою реінтеграції таких територій у правовий простір України.

Найбільш затребуваними є фахівці державної служби й органів місцевого самоврядування. Також є першочергова потреба в лікарях і вчителях та розглядається можливість забезпечення кандидатів у перекваліфікації.

3 метою формування кадрового резерву працівників освіти постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2023 року № 1112 затверджено Порядок формування кадрового резерву працівників для роботи в закладах освіти на деокупованих територіях України (далі – Порядок).

Відповідно до пункту 3 Порядку метою створення резерву є забезпечення реалізації особами права на здобуття якісної та доступної освіти незалежно від віку, статі, раси, стану здоров'я, інвалідності, громадянства, національності, політичних, релігійних чи інших переконань, кольору шкіри, місця проживання, мови спілкування, походження, соціального і майнового стану, наявності судимості, а також інших обставин та ознак [3].

Відповідно до пункту 16 Порядку пріоритетне право на призначення на посаду в заклад освіти, що провадить свою діяльність на деокупованих територіях, серед осіб, зарахованих до резерву, мають: особи із статусом ветерана війни; внутрішньо переміщені особи; особи, які займали цю посаду до тимчасової окупації території, припинення діяльності закладу освіти у зв'язку із веденням активних бойових дій, тимчасової окупації території; особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Кандидати мають звернутися до місцевого органу управління у сфері освіти: особисто або подати поштою чи електронною поштою анкету та копії необхідних документів про освіту.

Формування кадрового резерву дасть змогу заздалегідь планувати кадрове забезпечення закладів освіти на звільнених від ворога територіях.

Також слід зазначити, що на сьогодні Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021 уведено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя».

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2023 р. № 288 викладено в новій редакції розпорядження Кабіне-

ту Міністрів України від 29 вересня 2021 р. № 1171 «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» та актуалізовано всі заходи з урахуванням повномасштабних воєнних дій на території України [4].

Відповідно до пункту 31 цього плану заходів на IV квартал 2023 р. заплановано створення кадрового резерву для комплектування, зокрема, судових, правоохоронних, державних органів, сектору безпеки і оборони, органів місцевого самоврядування, функціонування яких відновлено на деокупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, з урахуванням результатів люстраційних процедур, засад міжнародного гуманітарного права, міжнародного права в галузі прав людини, недопущення дискримінації за гендерними ознаками.

Індикатором виконання зазначеного заходу є комплектування державних органів та органів місцевого самоврядування, функціонування яких відновлено на деокупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, висококваліфікованими спеціалістами, які не перебували у складі, не співпрацювали з окупаційними адміністраціями Російської Федерації, та інших категорій осіб відповідно до законодавства про подолання наслідків окупації.

Крім того, пунктом 31 цього плану заходів передбачено залучення вступників з тимчасово окупованої території та внутрішньо переміщених осіб до навчання в навчальних закладах, розміщених на територіях, де органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі, зокрема з метою формування кадрового резерву державних службовців, працівників правоохоронних органів, суддів, інших працівників бюджетної сфери для зайняття посад на деокупованій території.

Термін виконання цього заходу визначено до моменту деокупації тимчасово окупованої території.

Необхідно зауважити, що і стратегія і план заходів щодо її реалізації стосується тільки деокупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя.

На сьогодні не існує програмного документа держави з відновлення державної влади та реінтеграції населення всіх деокупованих територій України.

При цьому, наприклад, у Міністерстві внутрішніх справ України основні заходи органів системи МВС з питань відновлення державної влади на деокупованих територіях затверджено наказами Міністерства внутрішніх справ України від 23 травня 2023 року № 425/дск «Про організацію заходів, спрямованих на відновлення роботи на деокупованих територіях Донецької та Луганської областей» та від 07 квітня 2023 року № 281 «Про забезпечення виконання Плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад».

Слід зазначити, що заходи Міністерства внутрішніх справ України, необхідні для реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя викладено в наказі Міністерства внутрішніх справ України від 21 червня 2023 року № 508 «Про затвердження Плану заходів МВС з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя».

У липні 2023 року запрацювала електронна платформа, через яку охочі можуть вступити до резерву держслужбовців на деокупованих територіях. Як повідомила голова НАДС, наразі в системі зареєстровано 2137 анкет, з них уже зараховано 1951<sup>1</sup>.

У Міністерстві охорони здоров'я розробляється концепція повернення української системи охорони здоров'я на звільнених територіях. Вона передбачає окремі підходи до відновлення медицини для територій, окупованих з 2014 та з 2022 року відповідно.

На загальнодержавному рівні планується, що всі міністерства за прикладом цієї моделі мають напрацювати власні концепції формування резерву відновлення.

Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів також повинна ство-

рити окремий кадровий резерв суддів для роботи на деокупованих територіях.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2023 р. № 649 затверджено Порядок реалізації експериментального проєкту щодо підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів державного управління та інших осіб, які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях України [5].

Відповідно до пункту 1 цього Порядку метою реалізації експериментального проєкту є підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів державного управління, інших осіб, які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях України.

Цей експериментальний проєкт реалізується протягом дії воєнного стану і 12 місяців з дня його припинення чи скасування в Україні, але не більше двох років.

Координатором експериментального проєкту є Міністерство економіки, учасником експериментального проєкту є Київський національний університет імені Тараса Шевченка, а реалізація експериментального проєкту здійснюється щодо керівних працівників і спеціалістів державного управління з дати набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2023 р. № 649 «Деякі питання реалізації експериментального проєкту щодо підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів державного управління та інших осіб, які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях України», щодо інших осіб, які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях України з 1 січня 2024 року.

Таким чином, держава ґрунтовно підходить до створення кадрового резерву з метою відновлення роботи органів державної влади, судів, закладів охорони здоров'я, закладів освіти на деокупованих територіях.

### Література

1. Конституція України  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?find>

<sup>1</sup> <https://minre.gov.ua/2023/10/19/kozhne-ministerstvo-maye-stvoryty-rezerv-pracivnykiv-dlya-roboty-na-deokupovanyh-terytoriyah-iryna-vereshhuk/>

[=1&text=%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4#w1\\_1](#)

2. До характеристики кадрового резерву державної служби/ Терницький С.М., Порівняльно-аналітичне право. – 2019. – № 6. – С. 185-187.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2023 р. № 1112 «Про затвердження Порядку формування кадрового резерву працівників для роботи у закладах освіти на деокупованих територіях України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1112-2023-%D0%BF#Text>

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2023 р. № 288 «Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2023-%D1%80#Text>

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2023 р. № 649 «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів державного управління та інших осіб, які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях України»

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2023-%D0%BF#Text>

*Olga Skobelska, postgraduate student of the Department of Parliamentarism of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv*

#### **LEGAL SUPPORT FOR THE FORMATION OF A PERSONNEL RESERVE IN THE TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE AFTER THEIR DE-OCCUPATION**

The article examines the national legislation of Ukraine, which regulates the issue of personnel support in the process of reintegration of temporarily occupied territories after their de-occupation.

The main approaches to the formation of the personnel reserve of employees of state bodies for work in the temporarily occupied territories of Ukraine after their deoccupation have been determined.

The main ways of deoccupation of temporarily occupied territories are given.

The norms of legislative acts of Ukraine, which regulate the sequence of creating a personnel reserve of employees of state bodies for work in the de-occupied territories of Ukraine, have been analyzed.

The article provides a definition of the term “personnel reserve” and outlines the main approaches to providing de-occupied territories with qualified personnel in order to ensure the exercise of state power over them and compliance with the principle of continuity of state power.

Keywords: personnel reserve, de-occupation, de-occupied territories, experimental project.