

CZU: 342.7:35.08:355.4(470:477)

[http://doi.org/10.59295/sum8\(168\)2023_02](http://doi.org/10.59295/sum8(168)2023_02)

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ В УСЛОВИЯХ ВОЙНЫ: ПОИСК НОРМАТИВНОЙ МОДЕЛИ (НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА УКРАИНЫ)

Татьяна КОЛОМОЕЦ,

Запорожский национальный университет (Украина)

В условиях введения в стране правового режима военного положения в связи с внешней вооруженной агрессией против Украины существенно изменились условия реализации основных прав граждан, в т.ч. и права на государственную службу, основы реализации которого регламентированы многочисленными нормативно-правовыми актами. «Базовая» нормативная модель, которая регламентирует основы реализации права лица на государственную службу, сформированная в Украине, в т.ч. с учетом позитивного нормотворческого опыта зарубежных стран, ориентации на обеспечение практического выполнения новационных функций государства в контексте «глобального» евроинтеграционного вектора его развития, является релевантной для мирных условий и в контексте появления «внешнего негативного фактора» для существования государства не в полной мере оказалась способной обеспечить лицу возможность для реализации вышеупомянутого гарантированного Конституцией Украины права. В условиях введения правового режима военного положения вполне целесообразной для обеспечения релевантных основ функционирования государственной службы в целом, реализации права лица на государственную службу является нормотворческая активность государства, ориентированная на закрепление, параллельно с существующей «базовой» моделью для мирных условий, «альтернативной» нормативной модели как вынужденной, временной, обоснованной. Своеобразие этой модели заключается в том, что она фиксирует возможность одновременной реализации как «базовых» (для мирного времени), так и временных правовых предписаний, возможность «паузы» в применении «базовых» правовых предписаний и временное действие новационных правил, ориентированных именно на период правового режима военного положения.

Ключевые слова: право на государственную службу, нормативная модель, релевантность, военное положение, государственный служащий, законодательство, опыт.

REALIZATION OF THE RIGHT TO CIVIL SERVICE AT WAR: THE SEARCH FOR A NORMATIVE MODEL (BASED ON THE EXPERIENCE OF UKRAINE)

Under the conditions of introduction in the country of legal regime of martial law in connection with an external armed aggression against Ukraine, conditions for the implementation of fundamental rights of citizens, including the right to public service, the basis of the implementation of which is regulated by numerous normative legal acts, have changed significantly. The „basic” normative model, which regulates bases of realization of the person’s right to public service, formed in Ukraine, including taking into account positive normative experience of foreign countries, orientation on provision of practical implementation of innovative functions of the state in the context of „global” European integration vector of its development, is relevant to peaceful conditions and in the context of appearance of „external negative factor” for existence of the state has not appeared in full measure capable of providing a possibility for a person to perform the right to public service. Under the conditions of the introduction of the legal regime of martial law, quite appropriate to ensure the relevant foundations of the functioning of public service as a whole, the implementation of a person’s right to public service is normative activity of the state, focused on fixing, in parallel with the existing „basic” model for peacetime conditions, „alternative” normative model as forced, temporary, justified. The peculiarity of this model lies in the fact that it fixes the possibility of simultaneous implementation of both „basic” (for peacetime) and temporary legal prescriptions, the possibility of „pause” in the application of „basic” legal prescriptions and temporary operation of innovative rules, focused specifically on the period of legal regime of martial law.

Keywords: right to public service, normative model, relevance, martial law, public servant, legislation, experience.

Введение

В условиях введения в стране правового режима военного положения в связи с внешней вооруженной агрессией против Украины существенно изменились условия реализации основных прав граждан, в т.ч. и права на государственную службу, основы реализации которого регламентированы многочисленными нормативно-правовыми актами (с акцентом на вид государственной службы; должность, занимая которую, лицо реализует соответствующий правовой статус и др.). «Базовая» нормативная модель, которая регламентирует основы реализации права лица на государственную службу, сформированная в Украине, в т.ч. с учетом позитивного нормотворческого опыта зарубежных стран, ориентации на обеспечение практического выполнения новационных функций государства в контексте «глобального» евроинтеграционного вектора его развития, является релевантной для мирных условий и в контексте появления «внешнего негативного фактора» для существования государства не в полной мере оказалась способной обеспечить лицу возможность для реализации вышеупомянутого гарантированного Конституцией Украины права. Сложности в обеспечении функционирования, взаимодействия органов публичной власти, безопасности реестров различного рода информации, внутригосударственные и «внешние» миграционные процессы, охватившие более чем 15 млн. лиц, в т.ч. и государственных служащих, обусловили актуальность корректировки нормативно-правовых основ государственной службы в целом и реализации права лица на государственную службу в частности, с акцентом внимания на запросы, обусловленные потребностями периода военного времени. «Острота» вопроса и необходимость его унормирования в кратчайшие сроки с использованием минимальных ресурсов обусловили необходимость поиска оптимальной нормативной модели реализации права лица на государственную службу именно в условиях военного времени без «кардинальной модификации» «стандартного» аналога. Именно это и обусловило концентрацию усилий законодателя, ученых-юристов, юристов-практиков по обоснованию возможности и необходимости поиска еще одной – «параллельной» нормативной модели реализации права лица на государственную службу, которая позволила бы, с одной стороны, устранить препятствия в реализации соответствующего права лица в условиях военного времени, а, с другой стороны, обеспечить кадровое сопровождение государственной службы в этот сложный для государства период, без риска его «дефектности». Целью работы является обоснование целесообразности внедрения на период действия в государстве особенных правовых режимов (одним из видов которых является правовой режим военного положения) «альтернативной» (упрощенной) нормативной модели реализации права лица на государственную службу, обеспечив тем самым релевантное решение вопросов реализации соответствующего права лица без ущерба «качеству» кадрового сопровождения государственной службы в целом. Объект работы формируют общественные отношения, возникающие в связи с реализацией лицом своего права на государственную службу. Предмет работы – альтернативная нормативная модель реализации права на государственную службу в условиях военного времени и обоснование ее релевантности условиям внедрения на примере опыта Украины. Методы исследования, которые были использованы при написании работы, позволили рассмотреть проблему в динамике (метод диалектического анализа), сравнить «стандартную» модель для мирных условий функционирования государства и «альтернативную» - для периода действия правового режима военного времени (сравнительно-правовой), выделить проблемные аспекты унормирования и реализации права на государственную службу (специально-юридический, логический, системный и др.) и обосновать целесообразность введения «альтернативной» модели, с сохранением «стандартной» модели «в режиме паузы» на период военного времени (моделирование, прогнозирование). Степень изучения проблемы в правовой науке обусловлена углубленным, комплексным анализом феномена государственной службы как структурного элемента служебного права (например, работы, Ю. Битяка, С. Кивалова, Л. Билы-Тиуновой, С. Федчишина, В. Колпакова, Н. Матюхиной, Д. Припутня и др.), права на государственную службу в разрезе классификации прав человека, группирования по поколениям прав человека (например, работы О. Петришина, Н. Онищенко, П. Рабинович, Н. Пархоменко и др.), но без учета особенностей его реализации, а соответственно и унормирования в условиях введения правового режима военного времени, что и обуславливает отсутствие тематиче-

ских научных работ как научного фундамента для соответствующей нормотворческой деятельности и правоприменения.

Основной материал

Право лица на государственную службу закреплено в Конституции Украины и детализировано в Законе Украины «О государственной службе», с акцентом на особенности видового ее разнообразия – в отдельных законодательных (например, Закон Украины «О дипломатической службе») и подзаконных актах, интерпретационных актах Национального агентства по вопросам государственной службы и др. Традиционно право лица на государственную службу в правовой науке исследуется в аспекте допуска лица к соответствующему виду публичной службы и его реализации во время прохождения соответствующей службы. Обоснование необходимости внедрения нормативно-правовых оснований для реализации соответствующего права лица в условиях военного времени также целесообразно рассматривать, сохраняя вышеупомянутый подход.

«Стандартная» нормативная модель допуска лица к государственной службе предполагает активность лица в использовании ресурса информационных систем – для подачи декларации кандидата (официальный сайт Национального агентства по предотвращению коррупции), подачи заявки и комплекта документов в электронном виде (официальный сайт Национального агентства по вопросам государственной службы), обработки этих данных, с использованием многочисленных электронных реестров, прохождения конкурса (тестирование, решение практических задач, собеседование), спецпроверки и др. Максимальное информационное сопровождение соответствующих процедур моделями взаимодействия с реестрами предполагает запрос, обработку, передачу, обеспечение сохранности сведений. В условиях угрозы несанкционированного доступа, использования, да и в целом существования соответствующих реестров в условиях войны с необходимостью предполагает, как минимум, ограничение (безусловно вынужденное, временное) их использование, что в свою очередь затрагивает вопрос реальной возможности реализации лицом своего права на государственную службу (в аспекте допуска к ней). «Пауза» как вариант решения проблемы в использовании реестров (с внесением соответствующих изменений в законодательство, регламентирующие функционирование ресурсов, отношения отчетности и др.) с необходимостью актуализирует вопросы кадрового обеспечения государственной службы в условиях войны, что в контексте миграции, в т.ч. и внешней, государственных служащих, фактически под угрозу ставит государственную службу в целом. Вполне обоснованным, с учетом всех обстоятельств функционирования государства в условиях действия правового режима военного положения, является упрощение процедуры доступа лица к государственной службе. Такое «упрощение» должно быть обоснованным, вынужденным, временным, унормированным. Как следствие, в законодательстве Украины было внесено несколько дополнений и изменений: а) упрощенный порядок перевода на должности государственной службы в органах военной администрации военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, с сохранением их должностей за основным местом работы; б) приостановление каких-либо вступительных процедур доступа к государственной службе, с использованием ресурса Единого портала вакансий должностей государственной службы, доступом к различным реестрам (как процедуры «с нуля», так и на каких-либо ее стадиях); в) упрощенный порядок доступа к должностям государственной службы в военных администрациях, с обоснованием руководителем целесообразности возникновения правоотношений именно с этим лицом для решения задач обеспечения функционирования органа государства, решения задач государства в период действия военного положения (без подачи декларации кандидата, документа, подтверждающего уровень владения государственным языком, проведения спецпроверки и др.). Внедряя упрощенную процедуру доступа лица к государственной службе, законодатель (тенденция предполагала первоначальную нормотворческую активность Национального агентства по вопросам государственной службы для оперативности решения проблем и инициирования законопроектной работы тематической направленности) определяет ее как «вынужденную временную альтернативу» и с этим следует согласиться, учитывая те дополнения, которые были внесены в акты служебного законодательства («... до отмены (прекращения) правового

режима военного положения», «на период действия правового режима военного положения», «с последующим прохождением всех предусмотренных обязательных процедур» и др.). Поэтому, вполне логично закреплённую модель доступа лица к государственной службе в период действия правового режима военного положения рассматривать как «альтернативную», такую, которая не отменяет в целом «стандартную» нормативную модель, а, с учетом обстоятельств военного времени, лишь приостанавливает («на паузу») ее действие и в свою очередь действует временно (на период военного положения, которое должно быть введено согласно положениям Закона Украины «О правовом режиме военного положения»). Такая модель допуска минимизирует субъектное сопровождение доступа лица к государственной службе, обуславливает приоритетность профессиональной потребности государства в таком лице на должности государственной службы и профессиональной способности лица быть полезным государству в определенный период его функционирования, экономность государственных ресурсов для допуска такого лица к службе, но исключает и «риск произвола» в процедуре допуска лица к государственной службе (обоснование руководителем государственной службы потребности государства в пребывании именно этого лица на соответствующей службе, подтверждение его профессиональной пригодности, «отлагательное действие» обязательных процедур допуска после прекращения действия правового режима военного положения).

Право лица на государственную службу в условиях войны также целесообразно рассматривать в аспекте его реализации после приобретения лицом соответствующего правового статуса. Введение правового режима военного положения с объективной необходимостью влияет и на реализацию лицом соответствующего особенного («специального») правового статуса, всех его составляющих. Так, например, с учетом особенностей функционирования всех без исключения реестров сведений в Украине в период военного положения, приостанавливается («на паузу», а не отмена) выполнение обязанностей государственных служащих относительно подачи деклараций, сообщения о существенных изменениях в имущественном положении, обязательного повышения квалификации (в т.ч. и с учетом перераспределения бюджетных средств на нужды государства в период войны), ежегодного оценивания профессиональной деятельности и др. Вполне логично, что в соответствующий период все усилия и ресурсы должны концентрироваться на обеспечении выполнения первоначальных задач государства в военное время и процедуры, которые непосредственно с последними не связаны, не являются «жизненно необходимыми» именно в этот период, приостанавливаются, освобождая временной ресурс государственных служащих.

С учетом активизации миграционных процессов, результатом которых является существенное увеличение внутренне перемещенных лиц – государственных служащих и государственных служащих, которые вынуждено выехали за пределы государства, получив статус лиц, находящиеся под временной защитой, актуализировались вопросы организационного обеспечения выполнения государственными служащими своей профессиональной деятельности – возможности выполнения таковой дистанционно (как в пределах государства, так и находясь за рубежом) и в связи с этим зачисление соответствующего периода «дистанционной работы», а если реальная возможность таковой отсутствует и оформление в связи с этим простоя, приостановление отношений, предоставление лицу отпуска без сохранения заработной платы – в срок, который исчисляется для присвоения лицу очередного ранга. Новационность этого вопроса для Украины, обусловленная основаниями для введения правового режима военного положения, с необходимостью обуславливают потребность законодательных инициатив и их практическую реализацию относительно урегулирования соответствующих отношений государственной службы в период войны (например, Закон Украины «Об особенностях урегулирования трудовых отношений в период войны», Постановление КМУ от 12.04.2022 года № 440 о запрете дистанционной работы для государственных служащих, находящихся за границей, разъяснение Национального агентства по вопросам государственной службы № 156 р/з от 13.09.2022 года о зачислении периода простоя в срок, который исчисляется для присвоения очередного ранга, « 157 р/з от 13.09.2022 года о зачислении в стаж государственной службы периода пребывания в отпуске без сохранения заработной платы и др.).

Разнообразие отношений, возникающих в период военного положения, с необходимостью об-

уславливает целесообразность принятия новых нормативно-правовых предписаний, ориентированных к применению именно в «особенный период» как «модели поведения особенного периода». Соответствующие предписания ориентированы на «особенные» юридические факты, специальный субъектный аспект, временное и вынужденное применение как «вынужденная альтернатива» нормативной модели государственной службы, которая была бы релевантной условиям развития государственной службы и реализации права лица на государственную службу в условиях военного времени, введения правового режима военного положения. Потребность оперативного унормирования модели реализации права лица на государственную службу в условиях войны предопределила «базовый вектор» соответствующей нормотворческой деятельности – внесение дополнений (преимущественно в раздел «Переходные положения») в «базовые» законодательные акты и подготовку интерпретационного акта органа власти, уполномоченного реализовывать государственную политику в соответствующей сфере общественных отношений. Так, например, реагируя на существенные расширения практики внедрения отношений простоя, приостановление служебных отношений, предоставление государственным служащим отпуска без сохранения заработной платы, законодателем унормирована альтернативная модель антикоррупционного ограничения относительно совместительства («мягкая модель»), которая предусматривает возможность «внешней» работы государственного служащего на период «паузы» в отношениях выполнения служебных обязанностей в период войны с обязательным соблюдением «общих стандартов» относительно предотвращения и предупреждения конфликта интересов. Соответствующая модель закреплена в разделе «Переходные положения» Закона Украины «О предотвращении коррупции» (п.п. 2⁸, 2⁹ Раздела XIII «Переходные положения», внесенные согласно Закону Украины № 2381-IX от 08.07.2022 года). Именно такое унормирование позволяет, с одной стороны, подтвердить приоритетность «базовой» («основной») нормативной модели поведения государственного служащего и ее действие в любых условиях, в т.ч. и в военное время. С другой стороны, подчеркивает существование еще одной дополнительной модели поведения, действие которой возможно только в период введения правового режима военного положения. Соответствующие дополнения внесены в Законы Украины «О государственной службе», «О предотвращении коррупции» и др. Унормирование альтернативной модели реализации права лица на государственную службу в условиях войны, кроме «базового» вектора – внесение дополнений в законодательство о государственной службе, с необходимостью предполагает «корректировку» (вновь в виде внесения дополнений) и в законодательные акты, «опосредующие» отношения государственной службы в целом, с учетом новаций времени и обеспечения релевантности нормативных предписаний последним (дополнения в законодательные акты, регламентирующие правовой статус органов государства в целом, административные процедуры, ответственность за противоправные деяния и др.).

Унормируя новую модель реализации права на государственную службу в условиях войны, необходимым является не только акцент внимания законодателя на т.н. «позитивные» отношения, но и на «негативный» аналог, закрепление норм, регламентирующих деликтные отношения во всем их разнообразии проявления в соответствующий период (например, дополнения УК Украины ст. 111- «Колаборационная деятельность»), с дополнением их нормативными и интерпретационными актами органом государственной власти, уполномоченных реализовывать государственную политику в соответствующих сферах отношений (например, распоряжение НАГС № 151- р/з от 21.04.2022 года «Об отдельных основаниях приостановления государственной службы»), что и позволяет обеспечить унормированность нормативных оснований реализации соответствующего элемента правового статуса государственного служащего в период войны.

Выводы

В условиях введения правового режима военного положения вполне целесообразной для обеспечения релевантных основ функционирования государственной службы в целом, реализации права лица на государственную службу является нормотворческая активность государства, ориентированная на закрепление, параллельно с существующей «базовой» моделью для мирных условий,

«альтернативной» нормативной модели как вынужденной, временной, обоснованной. Соответствующую нормативную модель реализации права лица на государственную службу как такую, которая фиксирует релевантные условиям военного времени правовые предписания, следует условно разделять на: а) упрощенную временную нормативную модель допуска лица к государственной службе (с минимизацией «фильтров» доступа к разнообразным реестрам информации («на паузе» в период войны), обоснованием руководителем государственной службы профессиональной необходимости лица на соответствующей должности для «качественного» оперативного решения задач, «задач государственной службы, охваченной войной» и отлагательным действием («после отмены правового режима военного положения») норм, регламентирующих основание «основной» («базовой») модели государственной службы в аспекте допуска лица к службе в мирное время); б) альтернативную (такую, которая существует одновременно с «основной моделью для мирного времени») временную модель реализации права лица на государственную службу уже в процессе прохождения службы, которая предполагает фиксацию альтернативных (при наличии обязательных признаков для внедрения в условиях войны) предписаний относительно каждого из элементов правового статуса государственного служащего. Своеобразие этой модели заключается в том, что она фиксирует возможность одновременной реализации как «базовых» (для мирного времени), так и временных правовых предписаний (для отдельных групп государственных служащих, относительно отдельных составляющих элементов правового статуса государственных служащих), возможность «паузы» в применении «базовых» правовых предписаний и временное действие новационных правил, ориентированных именно на период правового режима военного положения. Своеобразие соответствующей релевантной запросам военного времени нормативной модели реализации права на государственную службу (как в аспекте допуска к службе, так и реализации при прохождении последней) предполагает и особенность ее закрепления – дополнение «базовых» законодательных актов служебного законодательства (преимущественно в финальных разделах – «Переходные положения», «Заключительные положения»), с детализацией их положений в подзаконных актах и подготовкой интерпретационного акта «профильным» органом государственной власти, что и позволяет обеспечить релевантность нормативных основ реализации права лица на государственную службу в условиях военного времени.

Notă: Articolul este elaborat în baza comunicării de la Conferința științifică internațională „Prezentul și viitorul ordinii juridice și a drepturilor omului. De la provocări sociale, etice și juridice la oportunități de dezvoltare și cooperare”, organizată la data de 17-18 iunie 2022, USM, în cadrul proiectului „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului” (cifru 20.80009.1606.15).

Данные об авторе:

Татьяна КОЛОМОЕЦ, Запорожский национальный университет, Украина.

E-mail:

ORCID: 0000-0003-1101-8073

Представлено 17.10.2023