

ОБНОВЛЕННЫЙ ДОКТРИНАЛЬНЫЙ ВЗГЛЯД НА ПРИСЯГУ КАК ПРЕДПОСЫЛКУ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ЛИЦА НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ

Дарья КРЕМОВА,

Запорожский национальный университет (Украина)

В условиях введения в Украине правового режима военного положения актуально формирование обновленной нормативной основы для использования ресурса всех без исключений правовых институтов для эффективного решения определенных задач особого периода существования государства, институт присяги не исключение. Так, для эффективного функционирования института присяги в служебном праве Украины следует выделять две модели его существования в зависимости от условий, в которых находится государство. Первая модель, «базовая», «основная», «традиционная», законодательно закреплённая, предусматривает ее существование в условиях, обычных для государства, вторая же, «особенная» представляет собой существование института присяги в служебном праве Украины в период действия особых правовых режимов, и с учетом введения и действия на данный период, в т.ч. и правового режима военного положения, с закреплением (внесением изменений в действующие акты служебного законодательства в виде отдельной статьи в условиях современного отечественного нормотворчества периода действия правового режима военного положения в Украине и в дальнейшей перспективе – выделением отдельной главы в отдельном разделе кодифицированного акта о публичной службе) основ упрощения проявления процедурного аспекта принесения присяги (в частности и для государственных служащих), модификации модели взаимоотношений субъектов «присяжных» правоотношений относительно гарантирования целевого направления присяги, усиления роли и значения охранных «присяжных» норм, в т.ч. и внедрением криминальной ответственности за нарушение публичным служащим (в частности государственным служащим) присяги в период действия правового режима военного положения и позволит не только учесть всю уникальность ресурса присяги в служебном праве, но и обеспечить использование ее ресурса для результативности публично-служебной деятельности в условиях особого режима существования государства.

Ключевые слова: *присяга, Присяга государственного служащего, право, публичная служба, государственный служащий, реализация прав, доктринальный анализ, законодательство.*

UPDATED DOCTRINAL VIEW OF THE OATH AS A PREREQUISITE FOR THE REALIZATION OF A PERSON'S RIGHT TO PUBLIC SERVICE

Under the conditions of introduction in Ukraine of the legal regime of martial law, the formation of an updated regulatory framework for the use of the resource of all without exception legal institutions for the effective solution of certain tasks of the special period of the country's existence, the institute of oath is no exception. Thus, for the effective functioning of the institution of oath in the official law of Ukraine, two models of its existence should be distinguished, depending on the conditions in which the state finds itself. The first model, „basic”, „basic”, „traditional”, legally enshrined, provides for its existence in conditions usual for the state, while the second, „special” represents the existence of the institute of oath in the official law of Ukraine during special legal regimes, and with the introduction and operation for this period, including the legal regime of martial law, with fixation (introduction of changes into the existing acts of official legislation as a separate article in the modern domestic rulemaking during the legal regime of martial law in Ukraine and in the future by allocating a separate chapter in a separate section of the codified act on public service) the basics of simplifying the procedural aspect of taking the oath (in particular for civil servants; while eliminating the mistaken identification with a pure formality), modification of the model of relations of subjects of „sworn” legal relations regarding the guarantee of target orientation, strengthening the role and importance of protective „sworn” rules including the introduction of criminal liability for violation by a public

servant (in particular public servants) of the oath during the legal regime and will not only take into account the uniqueness of the resource of the oath in official law, but also ensure the use of its resource for the effectiveness of public-service activity in the conditions of a special regime of the country.

Keywords: *oath, Oath of a civil servant, law, public service, civil servant, realization of rights, doctrinal analysis, legislation.*

Введение

Присяга в служебном праве Украины занимает важное место как институт подотрасли административного права и является уникальным правовым феноменом, сферой объективизации которого является публично-служебная деятельность, характерным для которого является особая связь лица, которое впервые вступает на должность публичной службы, впервые обретает особый правовой статус – правовой статус публичного служащего, с государством, связь, которая предполагает служение государству, служение публичным интересам, и такое служение в свою очередь должно быть верным, преданным, добросовестным, за нарушение которого государство гарантирует ответственность. Следует отметить, что в особенных условиях существования государства такая связь крепчает в разы, особенные условия требуют повышенной трепетности в связи публичных служащих с государством, и, как следствие, требуют от публичных служащих направленности их действий на интересы, цели государства в такой период существования его. Соблюдение «присяжных» норм как одна из форм реализации норм права требует обновления принципов регламентации, именно с акцентом на особенность условий такого соблюдения, а следовательно обновление норм как регулятивных, так и охранных, с обеспечением релевантности правовой основы использования ресурса всего института «присяжных» норм и сферы и условий их объективизации, а, следовательно, и «качества» такого использования не только в условиях «обычного», но и особого правового режима, в т.ч. и в условиях действия правового режима военного положения, что в условиях настоящего для Украины приобретает незаурядное практическое значение.

Цель работы – предложить модель нормативного закрепления основ использования ресурса присяги в служебном праве (на примере присяги как предпосылки реализации права лица на государственную службу) во время действия правового режима военного положения, на основании анализа имеющихся тематических источников и с учетом реальных вызовов времени, и, таким образом, обеспечить основу для существования такого феномена как в обычных условиях существования государства и публично-служебных отношений, так и в особенный период его существования – правовой режим военного положения, когда государству необходимо эффективное функционирование всех его ресурсов. Объект работы – общественные отношения, возникающие в процессе публично-служебной деятельности личности. Предмет – ресурс присяги в служебном праве в период действия правового режима военного положения (в т.ч. присяги как предпосылки реализации права лица на государственную службу).

Степень разработки вопроса. Работы В. Андреева, В. Цуркана А. Кравчука, М. Масковитой, и др. содержат в себе отраслевой анализ феномена присяги в разном проявлении степени детализации исследования: генезис присяги в праве, видовое ее разнообразие, отдельные аспекты ее ресурса. Стоит отметить, что все существующие тематические работы посвящены анализу «стандартной» модели присяги в служебном праве, что вполне логично с учетом имеющейся правовой основы использования ресурса присяги, и, как следствие, отсутствуют какие-либо работы, которые бы анализировали роль и значение присяги в условиях «нестандартного» правового режима – правового режима военного положения. Работы И. Соколовой, С. Кузниченко содержат результаты исследования «особых», «нестандартных» правовых режимов, среди которых и режим военного положения, но без привязки к ресурсу присяги, его проявления в служебном праве именно в условиях действия таких режимов. В условиях введения военного положения в Украине и актуализации в связи с этим нормотворческой деятельности для обеспечения релевантности правоприменения реальным вызовом времени, приобретает особой важности проблематика формирования «качественного» научного базиса для современного нормообразования и правоприменения в условиях действия правового режима военного положения для максимального использования уникального ресурса феномена присяги в служебном праве.

Методологическая основа для работы. Методологическую основу для работы составила совокупность как общенаучных, так и специальных методов научного исследования: диалектический метод (благодаря которому стало возможным проанализировать такое правовое явление в развитии), историко-правовой (ресурс присяги в зависимости от разновидности базового правового режима в определенное время в государстве), метод экспертных оценок, логический метод (сформирован понятийный аппарат), прогнозирования и моделирования (предложения по усовершенствованию унормирования «присяжных» норм в условиях введения правового режима военного положения).

Основная часть

I. Присяга в служебном праве в обычных условиях существования государства. Несмотря на разнообразие авторских определений присяги в праве в целом и в служебном праве в частности, все же реальный ресурс этого правового феномена следует рассматривать не упрощенно, а комплексно, с акцентом внимания на определенное его уникальность. Присяга как уникальное явление берет свои корни еще с древних времен, с чем и связано использование смежных правовых понятий при формировании понятия присяги, таких как «клятва», «торжественное обещание» и др. Одновременно со временем и со сменой исторических периодов и с увеличением количества норм права, регламентирующих основы использования ресурса присяги публично-служебной деятельности, выделением соответствующих однородных общественных отношений как непосредственного предмета регулирующего влияния, «наполнялся» и сам ресурс присяги благодаря сочетанию регулятивного и охранного элементов, материального и процедурного аспектов. Как следствие, следует выделять: а) субъективный аспект присяги, который фактически формируют: 1) лицо, которое приносит присягу, впервые вступает на публичную службу, обязуется соблюдать ее во время всей служебной карьеры; 2) субъект, на верность которому присяга состоит, - таков «моносубъект» - Украинский народ. Следует отметить, что действующие нормативные акты, фиксирующие тексты присяги в публично-правовой деятельности, непосредственно фиксируют указание на такого субъекта – или один раз или даже несколько раз; 3) опосредованные субъекты, способствующие реализации «присяжных» отношений (обеспечивают организационный аспект принесения лицом присяги, ее соблюдения и дисциплинарного производства в случае нарушения лицом такой присяги); б) содержательный аспект присяги, относительно определения которого в течение длительного времени в правовой доктрине идут дискуссии, правда при общем единодушии позиций ученых-юристов относительно его уникальности, своеобразия, что и влияет на ресурс присяги в целом [1]. Даже ввиду анализа положений исторических источников права, непосредственно посвященных проблематике присяги в публично-служебных (в любых проявлениях) отношениях, с указанием на субъекта, на верность которому лицо присягу составляло, на место принесения присяги, меры реагирования в случае ее нарушения, можно условно выделять в содержании присяги несколько составляющих (с разным их названием) и проследить генеза их доминирования. Так, в частности, в период истоков своего формирования соответствующая присяга была «преимущественно религиозной», лицо приносил присягу «на преданность Богу», «клятву верности Богу и перед своей совестью», «в церкви» и страхом «Божьей кары в случае ее нарушения». В последующие исторические периоды формирования украинской государственности содержание присяги приобретает и признаки правового явления, с указанием на нескольких субъектов, на верность которым присяга составляется («на верность Богу и князю», «на верность Богу и гетману», «верность Гетману пану и Богу» и т.п.), разнообразием места ее составления и внедрением мер государственно-правового, наряду с религиозным, принуждения в случае нарушения лицом присяги [1]. При этом можно даже утверждать, что две составляющие содержания не только сосуществуют, но и изменяется их соотношение, весомость, что находит свое нормирование в актах служебного законодательства. Происходит определенная трансформация присяги из чисто религиозного явления в правовое явление, с законодательным закреплением «присяжных норм», но которое даже пройдя через разные особенные исторические периоды, на которые имели влияние социальные, политические, демографические и иные факторы, сохранило в себе моральный аспект рядом с правовым. То есть, если в содержании присяги следует выделять две составляющие – право-

вую и моральную, то значит и правовые и моральные обязательства. Если первые предусматривают «ее составление, соблюдение, а в случае его нарушения и привлечения лица к юридической ответственности» [2, с. 143], тогда как другие – связаны с «нейролингвистическим кодом, образующим в сознании личности ... ценности – патриотизм, добродетель ... уважение к личности, к законам» [3, с. 148], связанные с престижем публичной службы, правового статуса публичного служащего... ощущением значимости выполняемых им функций...» [2, с. 143], со служением публичным интересам.

Так, особенность присяги в служебном праве как институционального правового явления, ресурс которого формируют регулятивные и охранные, материальные и процедурные «присяжные» нормы права с условным выделением в нем субъективного, содержательного и процедурного аспекта, которые в совокупности и формируют соответствующую уникальность.

II. Присяга как предпосылка реализации права на государственную службу в Украине. В «базовом» законе (Закон Украины «О государственной службе»), который регламентирует особенности вступления лица на должность государственного служащего, прохождения конкурса на занятие такой должности с детализацией этапов, содержит перечень документов для участия в конкурсе, факт обязанности лица, которое впервые вступает на должность государственного служащего принять Присягу государственного служащего, содержит текст такой Присяги и правила принятия ее, особенности ответственности такого лица в случае нарушения Присяги, расследования Дисциплинарной комиссией факта нарушения ее. Важно отметить, что именно с дня принятия Присяги лицом, которое претендует на занятие должности государственного служащего, оно обретает специальный, особенный правовой статус – правовой статус государственного служащего, и является таким, которое занимает должность государственного служащего, с этого момента берут начало служебные правоотношения. Так, лицу, победившему в конкурсе на занятие такой должности представитель уполномоченного органа (кадровая служба государственного органа, на должность в котором лицо претендует) назначает дату, время и место, с учетом которых лицо, претендующие на должность, обязано явиться. Так же законодатель предусматривает случаи, в которых лицо, претендующие на должность государственного служащего, может не явиться на процедуру принятия Присяги. В таком случае – если лицо, претендующие на должность, не явилось на прохождение процедуры принятия Присяги государственного служащего по уважительной причине, тогда дата (возможно, время и место) может меняться, о чем представители уполномоченного органа, который отвечает за организацию и проведение процедуры принятия Присяги государственного служащего, обязано сообщить вышеупомянутому лицу. Если же такая причина, по которой лицо, претендующее на должность государственного служащего, не является уважительной, тогда акт об назначении на должность отменяется, лицо считается таким, которое не вступило на должность, а государственный орган, на должность в котором был открыт конкурс либо рассматривает кандидатуру лица, которое было вторым в списке на победу в конкурсе, либо объявляет заново конкурс на занятие такой должности. Касаемо самой процедуры принятия Присяги государственного служащего, то можно условно выделить несколько этапов: публичное оглашение текста Присяги субъектом принесения; указание даты принесения такой Присяги; закрепление текста подписью, а также дополнительным правом лица, принявшего Присягу государственного служащего является потребовать занести сведения о принесении Присяги в его трудовую книжку. Также «базовый» закон закрепляет перечень обязательных субъектов, присутствие которых необходимо при процедуре принятия Присяги государственного служащего. Таким субъектом, в первую очередь, является лицо, которое принимает Присягу (условия неявки которого вышеупомянуты), также обязательными субъектами при процедуре являются государственные служащие государственного органа, на должность в котором лицо претендует, и представители службы управления персоналом соответствующего государственного органа, в обязанности которых входят (согласно Закону Украины «О государственной службе») обеспечение своего присутствия; обеспечение присутствия первой категории субъектов, а именно государственных служащих структурного подразделения, на должность в котором такое лицо назначено; обеспечение наличия заранее подготовленного для произнесения и подписи текста Присяги

и канцелярии для непосредственно подписания лицом этого текста; внесение в реестр застрахованных лиц Государственного реестра общеобязательного государственного социального страхования в порядке, установленном Пенсионным фондом Украины по согласованию с центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим формирование государственной политики в сфере социальной защиты населения. Сведения о дате, месте и органе, в котором лицо приняло Присягу государственного служащего, заносятся в личное дело такого лица. Так же «базовый» Закон закрепляет, что видом ответственности за нарушение Присяги государственного служащего является именно дисциплинарная ответственность и закрепляет положение о том, что нарушение Присяги является именно дисциплинарным проступком наряду с нарушением правил нравственного поведения, несоблюдением правил внутреннего распорядка, действиями лица, которые могут повредить авторитету государственной службы, проявлением неуважения к государству, государственным символам. Украины, Украинского народа и т.д. И, как следствие, видом взыскания за нарушение Присяги государственного служащего законодатель определил освобождение от должности государственной службы как исключительный (жесткий) вид дисциплинарного взыскания, применяемого к государственным служащим за совершение отдельных дисциплинарных проступков [4]. Да, действительно, нарушение Присяги не случайно стоит наряду с вышеупомянутыми определенными Законом дисциплинарными проступками, ведь такие действия лица (нарушения Присяги) влекут нарушение авторитета государственной службы в целом, государственных служащих как представителей государственной службы, как представителей государства, «подрыв» авторитета государственного органа, должность в котором такое лицо занимает.

III. Особенная модель присяги в служебном праве во время действия правового режима военного положения. Правовой режим военного положения, внедрение которого в Украине регламентировано Указом Президента Украины от 24.02.2022 № 64/2022 «О введении военного положения в Украине», Указом Президента Украины «О продлении срока действия военного положения в Украине» от 14.03.2022 г. № 133/2022, Законом Украины от 15.03.2022 г. «Об утверждении Указа Президента Украины «О продлении срока действия военного положения в Украине», актуализировал вопрос возможной модификации ресурса присяги в служебном праве, с выделением нормированной модели, внедрение которой возможно именно в условиях введения правового режима военного положения. Особенность правового режима военного положения с необходимостью предполагает повышение роли и значения в период его действия в профессиональной публично-служебной деятельности присяги как «особой связи» такого лица с государством, роли и значения «преданного», «добросовестного», «честного», «ответственного» служения также личности публичным интересам. При внедрении такого режима профессиональная публично-служебная деятельность личности должна быть сконцентрирована в неразрывном сочетании правового и морального содержания присяги на служение интересам Украинского народа превыше всего. Это должно быть не просто образцовое выполнение своих служебных обязанностей, а именно «особое», «чрезвычайное» направление (с концентрацией всех без исключения усилий) публичного служения личности, с осознанием личности своей значимости для решения задач, определенных внедрением действия правового военного режима состояния.

В таких условиях представляется целесообразным обоснование возможности условного разделения правового режима присяги в служебном праве на две разновидности – присяга в служебном праве в условиях обычного («стандартного», «базового») правового режима, с «стандартной» моделью публично-служебной деятельности и присяги лица, которая уполномочена на реализацию и защиту публичных интересов, а также присяга в служебном праве в условиях военного положения, и выделения и других особых режимов (для присяги в служебном праве значение для выяснения целесообразности выделения именно дополнительной нормативной модели ее существования имеют реальные условия внедрения военного положения), с несколько модифицированным подходом законодателя к взгляду на признаки присяги в служебном праве и их проявление в условиях действия военного положения и осознания публичными служащими своей уникальности и значимости в их

«связи» с государством ю для обеспечения решения задач внедрения военного положения. Целесообразным представляется в аспекте сочетания субъективного, содержательного и процедурного аспектов ресурса присяги, а также институционального взгляда на присягу в служебном праве в системе национального права при нормировании модели присяги в служебном праве условиях действия правового режима военного состояния присяги лицом, впервые вступающим на публичную службу, именно в условиях действия правового статуса военного положения, правда, «упрощенный» не должен ассоциироваться или отождествляться с чисто формальной процедурой (организационные действия, временные границы, субъектное присутствие общественности и т.п.); б) внедрение особых моделей отношений между субъектами публично-служебной деятельности в период действия правового режима военного положения, в т. ч. с непосредственными руководителями относительно усиления гарантий «добросовестного, преданного, честного, ответственного служения личности Украинскому народу», организации публично-служебной деятельности, выполнения лицом приказов, распоряжений, поручений руководителей и присяги в публично-служебной деятельности; в) обеспечение корреляции правовой и нравственной составляющих содержания присяги в служебном праве в условиях действия правового режима военного положения, с релевантностью результативности публично-служебной деятельности лица в указанное время для решения задач внедрения соответствующего правового режима, авторитета публичной службы и правового статуса публичного служащего в условиях именно военного положения; г) усиление роли и значения охранных «присяжных» норм и внедрение уголовной ответственности лица за нарушение им присяги в период действия правового режима военного положения, с корреляцией их с содержанием соответствующих норм и содержания норм права за совершение публичным служащим смежных противоправных деяний (в частности, государственной измены) [1].

Специфика условий внедрения правового режима военного положения, его содержание и назначение требуют адекватного реагирования со стороны законодателя о создании реальной нормативной основы (дополнительно «особенной» для существования и эффективного функционирования в условиях действия особых правовых режимов) для максимального использования ресурса публично-служебной деятельности, присяги в служебном праве в особых условиях функционирования государства, обеспечение «особого», «уникального», «сверхнормированного (в понимании имеющихся у лица ресурсов)» служения публичного служащего Украинскому народу. И в этом контексте внесение соответствующих изменений (как проявление ближайшей во времени нормотворческой перспективы) в акты действующего служебного законодательства относительно выделения основ использования ресурса присяги в служебном праве (с корректировкой и согласованием их с положениями Закона Украины от 12.05.2015 «О правовом режиме военного») состояния и уголовного законодательства) в период действия правового режима военного положения (наряду с обычным режимом), а в дальнейшем выделение соответствующих основ в отдельных статьях отдельного раздела кодифицированного акта о публичной службе (как проявление дальнейшей перспективы нормотворческой деятельности) выглядит вполне логичным, своевременным акт современной отечественной нормотворческой деятельности, согласующийся с приоритетами общего отечественного ургентного нормотворчества военного периода, которая ориентирована на «перезагрузку» нормирования моделей взаимоотношений публично-служебной деятельности (в частности, законопроект № 7171 от 17.03.2022) [1]. А так же создания Единого государственного реестра принесенных присяг, с выделением в нем сведений о нарушении таких присяг и, как результат, государство получило бы соответствующий «фильтр» на пути доступа лиц к государственной службе.

Выводы

Таким образом, для эффективного функционирования института присяги в служебном праве Украины следует выделять две модели существования в зависимости от условий, в которых находится государство. Так, первая модель, «базовая», «основная», «традиционная», законодательно закреплённая, предусматривает ее существование в условиях, обычных для государства, вторая же, «особенная» представляет собой существование института присяги в служебном праве Украины в

период действия особых правовых режимов, и с учетом внедрения и действия на данный период, в т.ч. и правового режима военного положения, с закреплением (внесением изменений в действующие акты служебного законодательства в виде отдельной статьи в условиях современного отечественного нормотворчества периода действия правового режима военного положения в Украине и в дальнейшей перспективе – выделением отдельной главы в отдельном разделе кодифицированного акта о публичной службе) основ упрощения проявления процедурного аспекта принесения присяги (в частности и для государственных служащих; при устранении ошибочного отождествления с чисто формальностью), модификации модели взаимоотношений субъектов «присяжных» правоотношений относительно гарантирования целевого направления присяги, усиления роли и значения охранных «присяжных» норм, в т.ч. и внедрением криминальной ответственности за нарушение публичным служащим (в частности государственным служащим) присяги в период действия правового режима военного положения и позволит не только учесть всю уникальность ресурса присяги в служебном праве, но и обеспечить использование ее ресурса для результативности публично-служебной деятельности в условиях особого режима существования государства.

Библиография

1. КОЛОМОЄЦЬ Т. О., КРЕМОВА Д. С. *Присяга у службовому праві України: оновлений погляд на ресурс під час дії правового режиму воєнного стану*. Юридичний науковий електронний журнал. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2022, с. 29-33.
2. БИТЯК Ю. П. *Публічна служба: посібник для підготовки до іспиту* / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018, 260 с.
3. АНДРЕЄВ В. О. *Присяга державного службовця в механізмі проходження державної служби в Україні*: дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук. 25.00.03. – державна служба. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2019, 240 с.
4. КРЕМОВА Д. С. *Відповідальність за порушення Присяги державного службовця в умовах дії правового режиму воєнного стану: чи доцільною є зміна діючої нормативної моделі? Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції*: матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу, м. Запоріжжя, 14-15 червня 2022 року / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: Запорізький національний університет. 2022, с. 46-47.

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).*

Date despre autor:

Дарья КРЕМОВА, Запорожский национальный университет (Украина).

E-mail:

ORCID: 0000-0001-5334-8498

Prezentat la 17.10.2023