

ДО ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

TO THE QUESTION OF THE ACTIVITY OF PUBLIC SERVANTS OF UKRAINE UNDER MARTIAL LAW

Лазоренко Ю.О.,
адвокат, м. Київ

У статті проаналізовано теоретико-правовий зміст правового статусу публічних службовців, зокрема в частині юридичної відповідальності за колабораційну діяльність. Окрема увага присвячена аналізу об'єктивних та суб'єктивних чинників, що впливають на ефективність роботи апарату органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням умов воєнного стану. Наголошено, що війна змусила багатьох публічних службовців діяти в умовах обмежених ресурсів, під постійною загрозою обстрілів та в умовах евакуації. Це вимагає від них не лише високого рівня професіоналізму, але й надлюдської витримки, здатності швидко адаптуватися до нових реалій, незважаючи на всі труднощі. У роботі зазначено, що особливої уваги заслуговує дослідження правового статусу публічних службовців, які співпрацюють з адміністраціями окупантів на тимчасово окупованих територіях, оскільки ситуація, в якій вони опинилися, є досить складною, а правова оцінка їх діяльності неоднозначна. Мова йде про аналіз колабораціонізму, про співпрацю з окупаційними адміністраціями, а саме про правову оцінку таким діям. При цьому автор наголошує, що правова оцінка колабораціонізму повинна враховувати не лише юридичні норми, а й соціально-політичний контекст. Окрім цього в роботі наведено твердження, що у другій половині ХХ століття, після Другої світової війни, термін «колабораціонізм» став широко використовуватися в історичних, політичних та юридичних контекстах для опису співпраці з окупантами в різних країнах, часто маючи на увазі компрометацію національної гідності й зраду.

Окрема увага присвячена нормативно-правовому закріпленню поняття «колабораціонізм» в статті 111-1 КК України, яка встановлює кримінальну відповідальність за співпрацю з державою-агресором, її окупаційною адміністрацією або збройними формуваннями в різних сферах (військовій, політичній, інформаційній, адміністративній, господарській та трудовій), при цьому норми поширюються на всіх громадян, які порушили закон, в тому числі й на публічних службовців.

Стверджується, що механізм кримінальної відповідальності публічних службовців за колабораційну діяльність є нормативно визначеним та достатньо зрозумілим, тоді як питання адміністративної або ж дисциплінарної відповідальності залишаються практично незрозумілими. На думку автора, це зумовлено відсутністю чітких правових норм, які б регулювали та оцінювали такі протиправні дії.

Наголошено на необхідності розроблення детального алгоритму дій для публічних службовців, які опинилися на тимчасово окупованих та прифронтових територіях України внаслідок російської агресії, який повинен забезпечувати, щоб їхні дії відповідали вимогам законодавства і Присяги, одночасно враховуючи специфіку і складність ситуації на окупованих територіях, адже чіткий і зрозумілий план дій допоможе уникнути публічним службовцям правових помилок і забезпечити ефективне виконання ними службових обов'язків навіть в умовах військової агресії.

Ключові слова: публічна служба, публічні службовці, службові відносини, службове право, колабораціонізм, юридична відповідальність публічних службовців.

The article analyzes the theoretical and legal content of the legal status of public servants, in particular in terms of legal responsibility for collaborative activities. Special attention is devoted to the analysis of objective and subjective factors affecting the efficiency of the apparatus of state authorities and local self-government, taking into account the conditions of martial law. It was emphasized that the war forced many public servants to operate under conditions of limited resources, under the constant threat of shelling and under evacuation conditions. This requires from them not only a high level of professionalism, but also superhuman endurance, the ability to quickly adapt to new realities, despite all difficulties. The paper states that special attention should be paid to the study of the legal status of public servants who cooperate with the administrations of the occupiers in the temporarily occupied territories, since the situation in which they found themselves is quite complex, and the legal assessment of their activities is ambiguous. We are talking about the analysis of collaborationism, about cooperation with the occupation administrations, namely about the legal assessment of such actions. At the same time, the author emphasizes that the legal assessment of collaborationism should take into account not only legal norms, but also the socio-political context. In addition, the paper states that in the second half of the 20th century, after the Second World War, the term "collaborationism" began to be widely used in historical, political and legal contexts to describe cooperation with occupiers in various countries, often implying the compromising of national dignity and treason.

Special attention is devoted to the normative and legal consolidation of the concept of "collaborationism" in Article 111-1 of the Criminal Code of Ukraine, which establishes criminal liability for cooperation with the aggressor state, its occupation administration or armed formations in various spheres (military, political, informational, administrative, economic and labor), while the norms apply to all citizens who violated the law, including public servants. It is claimed that the mechanism of criminal liability of public officials for collaborative activity is normatively defined and sufficiently clear, while the issues of administrative or disciplinary liability remain practically unclear. According to the author, this is due to the lack of clear legal norms that would regulate and evaluate such illegal actions. It was emphasized the need to develop a detailed algorithm of actions for public servants who found themselves in the temporarily occupied and front-line territories of Ukraine as a result of Russian aggression, which should ensure that their actions meet the requirements of the law and the Oath, while taking into account the specifics and complexity of the situation in the occupied territories, because a clear and a clear plan of action will help public servants avoid legal mistakes and ensure effective performance of their official duties even in conditions of military aggression.

Key words: public service, public servants, service relations, service law, collaborationism, legal responsibility of public servants.

Актуальність теми роботи. У сучасному державному управлінні службові відносини серед публічних службовців є надзвичайно важливим аспектом, який суттєво впливає на ефективність роботи державного апарату. Високий рівень професіоналізму, неухильне дотримання етичних норм та законодавчих вимог є основоположними для забезпечення успішного виконання державних функцій і задоволення потреб громадян. Діяльність публічних службовців виступає як ключовий механізм, що забезпечує відповідність їхньої поведінки встановленим нормам і стандартам. Це передбачає наявність чітко визначених

правил поведінки, а також запровадження відповідних санкцій у разі їх порушення. Більше того, чітке розуміння та ефективне застосування механізмів ефективної службової діяльності публічних службовців в умовах воєнного стану зорієнтоване виключно на формування безпекової системи діяльності службовців, в тому числі й на окупованих та прифронтових територіях, що забезпечить умови для соціально-справедливої та ефективної системи публічного управління, підвищить довіру громадян до влади та покращить якість надання публічних послуг. А це у свою чергу потребує з боку держави терміново розро-

бити чітку правову позицію органів управління публічної влади, яка визначатиме конкретний алгоритм дій службовців у різних ситуаціях воєнного стану в Україні. Тоді як відсутність таких інструкцій створює ризики правової невизначеності, що може підірвати ефективність державної служби і поставити під загрозу належне виконання службових обов'язків.

Останні дослідження. Актуальні питання удосконалення практичних аспектів службової діяльності публічних службовців стали предметом наукових досліджень широкого кола вітчизняних вчених, серед яких А. Берлач, В. Беріско, Л. Біла-Тіунова, О. Губанов, Н. Задирака, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Н. Литвин, І. Мацелюх, Ю. Ольшевська, В. Тимошук, С. Федчишин, В. Чернишова, Х. Ярмак та інші. Заявлена позиція науковців полягає в тому, що наразі сформовано правовий статус публічних службовців та механізм його реалізації. Однак реалії життя потребують аби публічна влада вжила термінових заходів для розробки і впровадження чітких алгоритмів та інструкцій, які допоможуть службовцям ефективно орієнтуватися в умовах окупації і забезпечити належне виконання своїх обов'язків, однак зважаючи на реалії сучасних службових відносин, потребує відповідного коригування в частині правової визначеності окремих поведінкових категорій публічних службовців.

Мета статті полягає в теоретико-правовому аналізі сучасних службових відносин в Україні, виявленні та дослідженні об'єктивних та суб'єктивних чинників, що впливають на проходження публічної служби та викликані умовами воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу. Повномасштабна військова агресія російської федерації проти України стала подією, що глибоко вразила не лише кожного громадянина України, але й кожну людину на планеті. Цей конфлікт, який розгорнувся з небаченою жорстокістю, став викликом для всієї міжнародної спільноти, поставив під загрозу стабільність і безпеку усього світового порядку. Він зруйнував мільйони доль, змусив людей залишати свої домівки, призвів до численних жертв і руйнувань.

Кожна людина, незалежно від країни проживання, відчула наслідки цього конфлікту на собі, будь то через підвищення цін на енергоносії, економічну нестабільність, гуманітарні кризи або посилення глобальної напруженості. Ця агресія показала, наскільки крихкий і взаємопов'язаний наш світ, і змусила багатьох переосмислити важливість миру, демократії та міжнародної співпраці.

Повертаючись до вітчизняних реалій зазначимо, що війна в Україні залишила глибокий відбиток на всіх аспектах життя, і публічні службовці не стали виключенням. Їх свідомість та поведінка зазнали серйозного депресивного впливу, що пов'язано не лише з безпосередньою загрозою для життя та безпеки, але й з надзвичайними умовами, в яких їм доводиться виконувати свої професійні обов'язки.

Зокрема, постійний стрес, викликаний бойовими діями, руйнуванням інфраструктури, втратою колег та близьких, а також необхідністю приймати складні рішення у кризових умовах, не може не вплинути на емоційний стан та психічне здоров'я службовців. Цей тягар відповідальності, який вони несуть на своїх плечах, часто супроводжується почуттям безсилля перед масштабом трагедії, що розгортається навколо них. Крім того, війна змусила багатьох службовців діяти в умовах обмежених ресурсів, під постійною загрозою обстрілів та в умовах евакуації. Це вимагає від них не лише високого рівня професіоналізму, але й надлюдської витримки, здатності швидко адаптуватися до нових реалій, незважаючи на всі труднощі. У таких умовах багато хто стикається з емоційним вигоранням, підвищеною тривожністю, а іноді й з почуттям безнадії.

Не можна ігнорувати й той факт, що війна змінила пріоритети публічних службовців, змусивши їх зосередитися

на питаннях безпеки, забезпеченні життєдіяльності громад та підтримці населення, яке постраждало від бойових дій. Цей тиск ще більше загострює почуття відповідальності за результати своєї роботи, що часто перетворюється на додаткове джерело стресу.

Як результат, можемо констатувати, що кількість державних службовців в Україні значно скоротилася в умовах воєнного стану. За оцінками, близько 30% службовців залишили свої посади, були переведені на інші посади або демобілізовані через війну та економічні труднощі. Крім того, уряд впровадив заходи економії, що включають скорочення та заморожування зарплат, що також сприяло зменшенню кількості працівників у державному секторі [1].

У зв'язку з цим, хотілося б розглянути кілька важливих аспектів, які можуть мати суттєвий вплив на функціонування публічного сектора в Україні. Перш за все, варто зазначити, що *частка жінок серед держслужбовців становить близько 75 %*, а це у свою чергу, може бути результатом різних соціально-економічних факторів. Така висока пропорція жінок у держслужбі може впливати на робочі процеси, управлінські практики та політики, орієнтовані на підтримку жіночих прав і рівності.

Наступний аспект – *дистанційний формат роботи*, а це близько 16 тис публічних службовців. Зазначимо, що перехід на дистанційну роботу з міркування безпеки став важливим кроком для забезпечення безпеки працівників. Це може включати проблеми з комунікацією та управлінськими процесами, але також може допомогти зберегти працездатність та зменшити ризики для здоров'я.

Еміграція жінок, а це 9,5 тисяч публічних службовиць, які виїхали за кордон, свідчить про серйозні економічні або безпекові проблеми, з якими стикаються в Україні, що потребує, у свою чергу вивчення причин такої еміграції, щоб знайти ефективні рішення даної проблеми. І як наслідок еміграції, ризик неповернення, оскільки більшість жінок-службовиць не повернуться, може мати довготривалі наслідки для державного сектора. Це може призвести до втрати досвіду і знань, а також до нестачі кадрового потенціалу публічної служби.

Не менш значущим чинником, що має національну безпекову природу є *перебування публічних службовців на окупованих територіях і в зоні бойових дій*. Як наголошує очільниця Національного агентства з питань державної служби, на таких територіях перебуває майже 5,5 тисяч працівників, які продовжують виконувати свої обов'язки, часто в умовах значної небезпеки. Вони працюють як штатно, так і дистанційно, що може допомогти підтримувати функціонування державних структур, але також створює численні труднощі в координації та забезпеченні безпеки. Трагічною є статистика втрат: 39 держслужбовців загинули, 56 отримали поранення, а 141 зникли безвісти. Ці дані вже свідчать про серйозні наслідки конфлікту для працівників державного сектору, але варто зазначити, що інформація може бути неповною, і реальні масштаби втрат можуть бути ще більшими. Очільниця Нацагентства наголошує, що складно уявити, наскільки важкою є ситуація насправді. Вона акцентує увагу на необхідності адекватної підтримки для державних службовців, які працюють у таких умовах, включаючи заходи для забезпечення їхньої безпеки, покращення комунікації та координації, а також надання допомоги постраждалим та їхнім родинам [2].

Беручи до уваги зазначене вище, особливої уваги заслуговує дослідження правового статусу публічних службовців, які співпрацюють з адміністраціями окупантів на тимчасово окупованих територіях, оскільки ситуація, в якій вони опинилися, є досить складною, а правова оцінка їх діяльності неоднозначна. Мова йде про аналіз колабораціонізму, про співпрацю з окупаційними адміністраціями, а саме про правову оцінку таким діям, саме

тому варто розглянути й історичний аспект колабораціонізму. Аналіз минулих випадків співпраці публічних службовців з окупантами може допомогти краще зрозуміти сучасні проблеми і забезпечити адекватний підхід до їх правового регулювання в таких ситуаціях.

Зазначимо, що правова оцінка колабораціонізму повинна враховувати не лише юридичні норми, а й соціально-політичний контекст. Важливо забезпечити справедливість у цьому процесі, дотримуючи принципів правової держави і не допускаючи необґрунтованих звинувачень.

Як вітчизняні, так і зарубіжні дослідники зазначають, що термін «колабораціонізм» нині використовується для позначення явища добровільної співпраці місцевого населення з окупаційною владою на територіях, які перебувають під контролем окупантів. Це поняття має глибокі історичні корені й походить від французького слова «collaboration», яке буквально означає «співпраця». Спочатку цей термін почали вживати після Першої світової війни у Франції та Бельгії для опису ситуацій, коли місцеві жителі вступали в різні форми взаємодії з німецькою окупаційною адміністрацією. Однак з плином часу значення слова «колабораціонізм» набуло негативного забарвлення, оскільки воно почало асоціюватися з морально-сумнівними діями і зрадою національних інтересів.

Під час Другої світової війни термін «колабораціонізм» набув значного політичного забарвлення, оскільки «колаборація» стала офіційною назвою співпраці між Німеччиною та урядом маршала Петена, який керував «вішистською Францією». Відтоді термін «колабораціонізм» став синонімом добровільної співпраці громадян і урядів з окупаційними силами країн «Осі» (гітлерівської коаліції). Для сучасників «колабораціонізм» асоціюється не лише з співпрацею з окупаційними режимами, а й з ідеологічною підтримкою нацизму, зрадою національних інтересів і співучастю у воєнних злочинах нацистської Німеччини. Це негативне значення вказаного поняття відображає його використання для опису осіб та урядів, які не лише співпрацювали з окупантами, але й активно підтримували їхню ідеологію і брали участь у злочинах проти людства. У другій половині ХХ століття, після Другої світової війни, термін став широко використовуватися в історичних, політичних та юридичних контекстах для опису співпраці з окупантами в різних країнах, часто маючи на увазі компрометацію національної гідності й зраду.

Що стосується сучасного використання цього поняття, то воно включає не тільки історичні аспекти, але й правові та соціальні оцінки. Окрім цього, на нашу думку, колабораціонізм варто розглядати як складне явище, що потребує глибокого аналізу для розуміння його причин, наслідків і юридичних наслідків. У наш час, особливо в контексті сучасної війни в Україні, значення цього поняття залишається актуальним і викликає дискусії щодо правового статусу та моральної оцінки дій людей, які опинилися під владою окупаційних режимів [3].

Змістовною є позиція професора Берлача А.І., який наголошує, що поняття «колабораціонізм» у сучасному розумінні ніколи не було офіційно визначене в юридичному контексті. Після Другої світової війни, коли цей термін набув відомого нам значення, покарання за співпрацю з ворожими державами відбувалося за іншими юридичними категоріями. Зокрема, такі дії підлягали оцінці за категоріями державної зради або порушень військових обов'язків. При цьому державна зрада охоплювала випадки, коли особи діяли на шкоду власній країні, зокрема шляхом передачі секретної інформації або підтримки ворожих сил. Порушення військових обов'язків включали дії, які заважали виконанню військової служби або сприяли ворожій стороні.

Додатково існувала категорія злочинів, яка на думку вченого, включала воєнні злочини та злочини проти людяності. Ці злочини охоплювали систематичні порушення

прав людини та насильство над цивільним населенням, що стали частиною нацистської агресивної політики. Таким чином, підсумовує дослідник, юридичні наслідки співпраці з окупаційними силами регулювалися конкретними правовими категоріями, а не загальним терміном «колабораціонізм», який набув свого сучасного значення лише з часом [4, С. 216].

Важливо зазначити, що відповідно до статті 111-1 КК України, яка встановлює кримінальну відповідальність за співпрацю з державою-агресором, її окупаційною адміністрацією або збройними формуваннями в різних сферах (військовій, політичній, інформаційній, адміністративній, господарській та трудовій), ці норми поширюються на всіх громадян, які порушили закон, а не тільки на публічних службовців. Також слід наголосити, що поняття «колабораційна діяльність» у цьому Кодексі розглядається через конкретний перелік умисних дій, які відображають співпрацю осіб на тимчасово окупованих територіях, що у свою чергу дозволяє чітко визначити і оцінити ті дії, які підпадають під категорію колабораціонізму.

Не зайвим буде наголосити, що однією з визначальних рис колабораційної діяльності як протиправного діяння є її добровільний характер. Це стосується ситуацій, коли громадянин України самостійно обіймає посаду в незаконних органах влади, що створені на тимчасово окупованих територіях, зокрема в окупаційній адміністрації держави-агресора, за умови, що ця посада не включає виконання організаційних, розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. До цієї категорії також відносяться випадки участі в організації та проведенні незаконних виборів і/або референдумів на тимчасово окупованих територіях. Це включає як безпосередню участь у цих процесах, так і публічні заклики до їх проведення. Добровільна участь у цих діях свідчить про свідоме сприяння окупаційній адміністрації і порушення законів України, що регулюють ці питання [5].

Тому, в контексті кримінального законодавства, добровільна участь у таких діях є важливою кваліфікаційною ознакою, яка допомагає встановити ступінь вини та відповідальність осіб, залучених до колабораційної діяльності. А щодо кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність, то за нормами КК України основні санкції включають заборону на зайняття посад, що пов'язані з виконанням державних або місцевих функцій, на період до 15 років. Окрім цього, передбачено застосування інших відповідних покарань до осіб, які брали участь у такій діяльності. Також може бути вирішено питання про ліквідацію юридичних осіб, уповноважені особи яких були залучені до колабораціонізму. Ці заходи підкреслюють суворість підходу до боротьби з колаборацією і спрямовані на забезпечення правопорядку та національної безпеки України.

Аналізуючи зазначене вище можемо констатувати, що механізм кримінальної відповідальності публічних службовців за колабораційну діяльність є нормативно визначеним та достатньо зрозумілим, тоді як питання адміністративної або ж дисциплінарної відповідальності залишаються практично незрозумілими. На нашу думку, це зумовлено відсутністю чітких правових норм, які б регулювали та оцінювали такі протиправні дії. Більше того, наразі немає конкретних правових механізмів для встановлення адміністративної або дисциплінарної відповідальності за колабораційну діяльність, що порушує як національні, так і міжнародні правові норми, що у свою чергу створює прогалини у правовій системі, які потребують подальшого усунення та вдосконалення для забезпечення належного контролю і покарання за такі діяння.

Усвідомлюючи факт переможного для України закінчення війни, необхідно зазначити, що українською владою буде проведено оцінку дотримання публічними службовцями вітчизняного законодавства під час окупації. Однак

вже сьогодні ми маємо розробити критерії оцінки такої поведінки, адже важливо не тільки виявити зрадників серед публічних службовців, але й розробити детальний алгоритм їхньої поведінки у реальних умовах окупації. Однак як наголошує професор Берлач А.І., наразі відсутні чіткі відповіді на ці питання від державних органів, зокрема від Національного агентства з питань державної служби. Це створює ситуацію невизначеності та правових прогалин, які потребують термінового вирішення. Необхідно розробити конкретні правові норми і практичні рекомендації, щоб забезпечити справедливий підхід до оцінки дій публічних службовців в умовах окупації та підтримати правопорядок і національну безпеку [4].

Підтримуючи думку вченого, доповнимо необхідність розроблення детального алгоритму дій для публічних службовців, які опинилися на тимчасово окупованих територіях України внаслідок російської агресії. Алгоритм повинен забезпечувати, щоб їхні дії відповідали вимогам законодавства і Присяги, одночасно враховуючи специ-

фіку і складність ситуації на окупованих територіях, адже чіткий і зрозумілий план дій допоможе уникнути публічним службовцям правових помилок і забезпечити ефективне виконання ними службових обов'язків навіть в умовах військової агресії. Адже у цьому контексті важливо не лише забезпечити правильну правову позицію, а й надати чіткі інструкції для практичного виконання службових обов'язків в умовах окупації.

Таким чином можна зробити висновок, що в умовах воєнного стану в Україні вкрай необхідно, аби органи публічної влади сформували чітку правову позицію щодо алгоритму дій публічних службовців, оскільки без визначених правових норм і інструкцій службовці можуть опинитися в ситуації правової невизначеності, що ставить під загрозу як їхню особисту безпеку, так і ефективне виконання ними своїх обов'язків. А це, у свою чергу, дозволить публічним службовцям уникнути правових помилок і відповідати своєю поведінкою вітчизняним та міжнародним правовим стандартам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Олександр Білоус, У Мінфіні пояснили скорочення 19 тисяч вакантних посад держслужбовців. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/minfini-poyasnili-skorochennya-19-tisyach-1710764207.html>
2. Відсоток держслужбовців, які зрадили Україну, на рівні статистичної похибки – голова Нацагенства з питань держслужби. URL: <https://hromadske.radio/podcasts/viyana-informatsiynymarafon/1032091>
3. Надія Добрянська Покарання за колабораціонізм: які уроки світової історії варто врахувати Україні? URL: <https://zmina.info/columns/pokarannya-za-kolaboracziyizm-yaki-uroky-svitovoyi-istoriyi-varto-vrahuvaty-ukrayini/>
4. Анатолій Берлач Особливості службових відносин публічних відносин в умовах воєнного стану: загроза колабораціонізму. *Міжнародно-правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 16 липня 2022 р.). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Асоціація українських правників. Київ: «Видавництво Людмила», 2022. 359 с.
5. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // *Відомості Верховної Ради України*, 2001, № 25–26, ст. 131.