

Федчишин С. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РОТАЦІЯ У ДИПЛОМАТИЧНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ

ROTATION IN THE DIPLOMATIC SERVICE OF UKRAINE: ESSENCE AND FEATURES

У статті досліджуються сутність та ознаки ротації у дипломатичній службі України. Вказується, що відповідно до законодавства України про дипломатичну службу ротація визначається через родову категорію «заміщення». На підставі аналізу нормативно-правових актів та наукових праць виокремлюються способи заміщення посад у порядку ротації у дипломатичній службі, пропонується перелік її основних сутнісних ознак.

Ключові слова: ротація, дипломатична служба, державна служба.

В статье исследуются сущность и признаки ротации в дипломатической службе Украины. Указывается, что в соответствии с законодательством о дипломатической службе ротация определяется через родовую категорию «замещение». На основании анализа нормативно-правовых актов и научных трудов выделяются способы замещения должностей в порядке ротации в дипломатической службе, предлагается перечень ее основных сущностных признаков.

Ключевые слова: ротация, дипломатическая служба, государственная служба.

The essence and features of rotation in the diplomatic service of Ukraine are considered. It is outlined that according to the legislation of Ukraine on diplomatic service rotation is defined by the category of "replacement". Based on the analysis of legal acts and scientific papers, the ways of replacement of positions in the order of rotation in the diplomatic service are distinguished, the list of its main essential features is proposed.

Key words: rotation, diplomatic service, civil service.

В умовах реформування дипломатичної служби України, набрання чинності новим Законом України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. важливого значення набувають дослідження організаційно-правового забезпечення проходження дипломатичної служби, внесення пропозицій щодо його вдосконалення. Безпосередньо це стосується ротації працівників дипломатичної служби України як центральної складової частини їх службової кар'єри.

Питання організації та правового забезпечення дипломатичної служби України не обділені увагою наукової спільноти. Зокрема, проблеми проходження дипломатичної служби України досліджуються у працях Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, Н.М. Вапніярчук, О.В. Селецького, В.Г. Ціватого та ін. Однак, не применшуючи вагомого значення праць науковців, доводиться констатувати, що ротації у дипломатичній службі України спеціально присвячена лише незначна кількість публікацій, переважно на рівні окремих наукових статей та тез доповідей. З огляду на те, що ротація є однією із центральних складових частин службової кар'єри працівників дипломатичної служби, такий стан наукової розробки навряд чи можна визнати задовільним.

Актуальність наукового аналізу доповнюється й тим, що більшість висновків були сформульовані вченими ще до набрання чинності новим Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та прийняття нового Закону «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. Низка сформульованих теоретичних положень об'єктивно вимагає перегляду в контексті сучасного етапу роз-

витку вітчизняного законодавства. У зв'язку з цим актуальним завданням є аналіз теоретичних та організаційно-правових питань ротації працівників дипломатичної служби України, насамперед, її сутності та ознак як у контексті чинного, так і перспективного законодавства України про дипломатичну службу, з урахуванням положень нового Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., що набере чинності 19.12.2018 р. Саме такі завдання і ставились автором при написанні цієї статті.

Ротація (від лат. «rotation» – рух по колу, обертання тощо) у довідковій літературі визначається як «послідовне поступове переміщення елементів якої-небудь структури з місця на місце, членів якого-небудь колективу з посади на посаду» [1, с. 1276]. Отже, поняття «ротація» використовується для позначення динамічного явища, що пов'язується зі зміною розташування певних елементів, яка має не одномоментний, а повторювальний характер.

У профільному законі – Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. термін «ротація» відсутній. Водночас у дипломатичній службі як окремому виді державної служби ротація становить невід'ємну традиційну складову частину службової кар'єри працівників дипломатичної служби. Якщо в інших видах держаної служби цей механізм застосовувався безсистемно, час від часу, то у дипломатичній службі він має тривалу практику застосування і посів по праву особливе місце серед складових частин дипломатичної кар'єри. Ротація є механізмом, специфічною рисою дипломатичної служби та порядку її проходження, яка зумовлена

самою природою дипломатії та традиційно відрізняє дипломатичну службу України від інших видів державної служби.

У ст. 1 чинного Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. (далі – Закон від 20.09.2001 р.) у контексті предмета його регулювання поняття «ротація» розкривається як «планове заміщення працівників дипломатичної служби у закордонних дипломатичних установах України в порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України» [2]. Через родове поняття «заміщення» визначається ротація і в новому Законі «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. (далі – Закон від 07.06.2018 р.): «Ротація – планове заміщення посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби посадовими особами дипломатичної служби» [3]. Заміщення є віддіслівним іменником від «заміщати» – «тимчасово виконувати обов’язки, функції кого-, чого-небудь; заступати» [1, с. 406]. Відповідно, під «заміщенням посад» можна розуміти обійняття працівниками певної посади, зміну працівників для виконання обов’язків за посадою тощо.

У науковій літературі вказується, що посади державних службовців можуть заміщатись громадянами як із середини державного органу (тими, що перебувають на посадах державних службовців), так і ззовні – громадянами, що вступають на державну службу. З-поміж основних способів заміщення посад в органах публічної влади виокремлюють призначення на посаду при вступі на той чи інший вид публічної служби (за конкурсом або поза конкурсом), зарахування, затвердження, обрання, переведення та ін. [4, с. 72–76; 5, с. 58 та ін.].

Своєю чергою, дискусійним в юридичній науці залишається з’ясування сутності ротації державних службовців та визначення способів заміщення посад, що покладені в її основу. Головний предмет дискусії зосереджується навколо визначення ротації державних службовців як «переведення» або «переміщення». Досить жваво така дискусія розвивалась у науці трудового права. Більшість вчених доходили висновку, що ротація державних службовців – це особливий вид переведення працівників. Окремі з них пропонували доповнити Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України) статтею, що ротація – це особливий вид переведення на іншу роботу, який здійснюється тільки у випадках, передбачених законом, і не потребує згоди працівника (А.М. Юшко) [6, с. 76]. Інші науковці, аналізуючи зміст КЗпП України, постанов Пленуму Верховного Суду України, а також позиції вчених, характеризували ротацію як переміщення (Н.М. Вапнярчук та ін.) [7, с. 265]. Поряд із цим є позиція, згідно з якою поняття «ротація» можна визначати як «переведення» та «переміщення» (Т. Лузан) [8, с. 237].

Враховуючи перехідний стан законодавства України про дипломатичну службу, на нашу думку, аналіз ротації у дипломатичній службі України та визначення способів заміщення посад в порядку такої ротації доцільно здійснювати окремо в контексті базових законів від 20.09.2001 р. та 07.06.2018 р.

1. *Способи заміщення посад в порядку ротації в умовах дії Закону від 20.09.2001 р.* Вважаємо, що в умовах дії Закону від 20.09.2001 р. актуальність дискусії щодо визначення ротації державних службовців як «переведення» або «переміщення» працівників значною мірою зменшується. Це зумовлено тим, що вона була започаткована до набрання чинності новим Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., тобто за умов значного поширення сфери дії норм трудового законодавства на відносини у сфері державної та дипломатичної служби, у тому числі норм щодо «переведення» і «переміщення» працівників. Відповідно, і дискусія розвивалась у контексті термінології КЗпП України, а не Закону України «Про державну службу». Станом на тепер переведення державних службовців і пов’язані із ним питання регулюються спеціальними нормами Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (ст. 41 «Переведення державних службовців» та ін.), в якому, на відміну від КЗпП України, взагалі відсутній термін «переміщення».

Крім того, щодо працівників вітчизняної дипломатичної служби проблема визначення особливостей ротації постає в іншому ключі, відмінному від звичного дискусійного формату «переведення або переміщення». При аналізі ротації таких працівників, насамперед, треба керуватись нормами спеціального закону, яким щодо Закону «Про державну службу» є Закон «Про дипломатичну службу». Останній же пов’язує ротацію працівників дипломатичної служби саме з інститутом довготермінового відрядження, направленням їх у довготермінове відрядження та відкликанням із нього.

Так, у ст. 20 Закону від 20.09.2001 р. закріплено: «Працівники дипломатичної служби підлягають ротації і направляються у довготермінове відрядження з урахуванням їхньої професійної підготовки, спеціалізації та досвіду роботи, а також службової необхідності». Довготермінове відрядження нормативно визначається як перебування працівників дипломатичної служби за принципом ротації у закордонних дипломатичних установах України у строки, передбачені Законом. Тривалість такого відрядження: а) для дипломатичних працівників, як правило, до 4 років у державах із нормальними кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією і до 3 років у державах із важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією; б) для адміністративно-технічних працівників, як правило, до 3 років у державах із нормальними кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією і до 2 років у державах із важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією. Після закінчення довготермінового відрядження працівники відкликаються у порядку, встановленому законодавством України. У наступні довготермінове відрядження вони направляються, як правило, не раніше ніж через 2 роки після закінчення попереднього довготермінового відрядження [2].

У разі ротації спостерігається «двосторонній» рух кадрів із центрального апарату Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС України)

та його представництв на території України до іноземних держав (направлення у довготермінове відрядження) й одночасно, навпаки, у зворотному напрямі (відкликання з довготермінового відрядження). Якщо умовно з позиції мобільності персоналу та кадрових процесів спробувати визначити результати управлінського рішення про проведення ротації, то двома основними його результатами будуть, по-перше, заміщення посад у закордонних дипломатичних установах України (далі – ЗДУ) працівниками, які включені до Плану ротації, та направляються у довготермінове відрядження; по-друге, відкликання з довготермінового відрядження працівників та обійняття ними посад у центральному апараті МЗС України або його представництвах на території України з метою подальшого проходження дипломатичної служби.

Ротація та довготермінове відрядження працівників дипломатичної служби є взаємопов'язаними. Працівники направляються у довготермінове відрядження і, як правило, відкликаються із нього на підставі ротації. У зв'язку з цим цілком логічно, що відносини, які виникають, змінюються та припиняються у процесі ротації і довготермінового відрядження працівників, часто є предметом регулювання одних і тих самих правових актів [9].

2. Способи заміщення посад в порядку ротації в умовах дії Закону від 07.06.2018 р. Із прийняттям цього Закону і, відповідно, прогнозовано в майбутньому із набранням ним чинності дискусія щодо визначення сутності ротації, способів ротаційного заміщення посад у дипломатичній службі може набути нових напрямів. Це пов'язано з тим, що Закон від 07.06.2018 р. при регулюванні питань ротації, з однієї сторони, залишив низку старих засобів та термінів для їх позначення, а з іншої – одночасно запровадив деякі нові правові приписів, котрі не завжди узгоджуються зі старими, що залишилися.

Насамперед, варто звернути увагу на дві основні позиції. Перша полягає у збереженні інституту довготермінових відряджень та регулюванні їх у нерозривному зв'язку з ротацією. Закон від 07.06.2018 р. аналогічним чином закріплює те, що «посадові особи дипломатичної служби підлягають ротації і направляються в довготермінове відрядження з урахуванням рівня їхньої професійної компетентності, службової необхідності» (ст. 17). Закріплюються строки довготермінового відрядження, підстави до строкового відкликання працівників дипломатичної служби із довготермінового відрядження та ін. Здавалося б, механізм ротації, подібно до Закону від 20.09.2001 р., реалізується також через довготермінові відрядження, направлення та відкликання з них.

При цьому новацією Закону від 07.06.2018 р. стало запровадження обов'язку участі у ротації, яка є «обов'язковою умовою проходження дипломатичної служби», а також можливості звільнення з дипломатичної служби з підстави відмови від такої участі. Зокрема, дипломатична служба припиняється: для посадової особи дипломатичної служби, яка обіймає посаду категорії «Б», – за відмову без поважних при-

чин від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації; для посадової особи, яка обіймає посаду категорії «В», – за відмову від другої поспіль пропозиції про участь у ротації.

Друга позиція, на яку доцільно звернути увагу, – це запровадження Законом від 07.06.2018 р. нової спеціальної норми щодо переведення у дипломатичної службі (ст. 20 «Переведення посадових осіб дипломатичної служби в системі органів дипломатичної служби»). У ній зазначається: «Для підвищення ефективності професійної діяльності та з огляду на інтереси дипломатичної служби посадові особи дипломатичної служби з урахуванням їхньої професійної компетентності можуть бути переведені в систему органів дипломатичної служби: 1) в порядку просування по службі шляхом зайняття вищої посади дипломатичної служби за результатами конкурсу згідно із Законом України «Про державну службу» або у порядку ротації; 2) на іншу рівнозначну або нижчу посаду дипломатичної служби в системі органів дипломатичної служби у порядку ротації; 3) на іншу рівнозначну або нижчу посаду дипломатичної служби в МЗС України або в Представництві МЗС України на території України; 4) в інших випадках, передбачених Законом України «Про державну службу» [3]. Цитована стаття Закону дає змогу характеризувати ротацію як один із видів переведення в органах дипломатичної служби України, котрий, до речі, може мати результатом як обійняття вищої (просування по службі), так і рівнозначної або нижчої посади.

Формально-юридичний аналіз приписів Закону від 07.06.2018 р., на нашу думку, не дає змоги однозначно відповісти щодо способів ротаційного заміщення посад, чи то в його основу покладено довготермінове відрядження, чи то переведення. Який правовий статус матиме посадова особа дипломатичної служби, яка обійме посаду у ЗДУ в порядку ротації? Вона буде перебувати у довготерміновому відрядженні чи буде переведена на відповідну посаду на визначений законом певний строк (важливо наголосити, що переведена не завжди за наявності згоди, а можливо, під страхом звільнення зі служби)? Чи, можливо, це якийсь новий оригінальний механізм, в основі якого поєднання відрядження та переведення? Вважаємо, що одночасне використання для регулювання ротації двох самостійних правових утворень (відрядження та переведення), котрі у правовій теорії традиційно мають різний зміст, є зайвим та може призвести до ускладнень правозастосування. У зв'язку з цим важливим напрямом подальшого вдосконалення Закону від 07.06.2018 р. вважаємо обрання одного оптимального способу ротаційного заміщення посад і чітке закріplення обраного підходу як на рівні Закону, так і підзаконних актів.

Виокремити основні сутнісні ознаки ротації у дипломатичної служби дозволяє аналіз дефініцій, що закріплені у законах. З огляду на подібність дефініцій вбачається за можливе провести аналіз таких ознак на підставі Закону від 20.09.2001 р. та з одночасним зверненням до новацій Закону від 07.06.2018 р.

По-перше, це плановий характер ротації. Вона реалізується не хаотично, а згідно з офіційним документом – Плану ротації, проект якого, відповідно до чинного законодавства, готується службою управління персоналом МЗС України, опрацьовується Конкурсною комісією і затверджується Державним секретарем МЗС України за погодження з Міністром закордонних справ України у частині, що стосується посад, які потребують попереднього погодження з Президентом України.

По-друге, посади, які підлягають заміщенню в порядку ротації. Згідно із Законом від 20.09.2001 р., ними є посади «працівників дипломатичної служби» – родове поняття, що відповідно до цього Закону об’єднує два види державних службовців: а) «дипломатичних працівників» – державних службовців, які виконують дипломатичні або консульські функції в Україні чи за кордоном та мають відповідний дипломатичний ранг; б) «адміністративно-технічних працівників» – державних службовців, які здійснюють адміністративно-технічне обслуговування системи органів дипломатичної служби України.

Законом від 07.06.2018 р. хоч і запроваджено нову термінологію для позначення персоналу, змістово підхід змінено не було. Згідно з його нормами, посади дипломатичної служби підлягають плановому заміщенню в порядку ротації «посадовими особами дипломатичної служби», до яких належать: а) «дипломатичні службовці» – громадяни України, які обіймають дипломатичні посади в органах дипломатичної служби, одержують зарплату коштом держбюджету та здійснюють встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з виконанням дипломатичних або консульських функцій, а також дотримуються принципів дипломатичної служби; б) «адміністративні службовці» – громадяни України, які обіймають посади державної служби в органах дипломатичної служби, одержують зарплату коштом держбюджету та виконують встановлені для цієї посади функції з адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби, а також дотримуються принципів державної служби.

В аналізі питання посад, які підлягають заміщенню у порядку ротації, заслуговує на увагу те, що Закон від 07.06.2018 р., на відміну від Закону від 20.09.2001 р., визначає ротацію як заміщення посад не лише у ЗДУ, а загалом в органах дипломатичної служби України. На нашу думку, відповідна новація заслуговує на схвалення, адже виправляє недолік Закону від 20.09.2001 р. Справа в тому, що у цьому Законі міститься половинчасте розуміння ротації, котра формально-юридично зводиться виключно до заміщення посад у ЗДУ. Умовно, за такої редакції поза увагою залишалось повернення працівників дипломатичної служби в Україну та подальше заміщення ними в результаті ротації посад у МЗС України та його представництвах в Україні. Ротація ж є одночасним двостороннім рухом, а тому її законодавче визначення має об’єднувати як умовний напрям «МЗС → ЗДУ», так і «ЗДУ → МЗС». У зв’язку з цим визначення у Законі від 07.06.2018 р. ротації

як заміщення посад в органах дипломатичної служби с більш вдалим.

По-третє, ротація працівників дипломатичної служби, що закріплена Законом від 20.09.2001 р., має відомчий характер, адже здійснюється у системі органів дипломатичної служби. Згідно з чинним законодавством працівники проходять дипломатичну службу, крім органів дипломатичної служби (МЗС, його представництвах на території України, ЗДУ), також у підрозділах Адміністрації Президента України, що забезпечують здійснення Президентом повноважень у зовнішньополітичній сфері, підрозділах Апарату Верховної Ради і Секретаріату Кабінету Міністрів України, що забезпечують представництво Голови Верховної Ради і Прем’єр-міністра України у зносинах з органами влади інших держав та здійснення заходів із міжнародного співробітництва Верховної Ради і Кабінету Міністрів України. Проте, відповідно до Закону від 20.09.2001 р., ротації підлягають працівники лише у ЗДУ. Законом від 07.06.2018 р. зберігається відомчість ротації, здійснення якої не виходить за межі системи органів дипломатичної служби.

По-четверте, згідно з визначенням, закріпленим Законом від 20.09.2001 р., порядок ротації працівників дипломатичної служби визначається МЗС України. Відповідний порядок врегульований у спеціальному наказі МЗС України – «Про затвердження Порядку ротації працівників дипломатичної служби в системі органів дипломатичної служби України» від 31.05.2012 р. (далі – Порядок ротації). Він деталізує Закон від 20.09.2001 р., визначає мету, основні принципи ротації, порядок її проведення та ін. Закон від 07.06.2018 р. у визначені ротації не містить ознаку щодо порядку ротації та суб’єкта його затвердження, проте далі по тексту закріплює аналогічну норму – порядок ротації посадових осіб дипломатичної служби визначається МЗС України (ч. 3 ст. 17).

Заслуговує на увагу той факт, що дія Порядку ротації, як безпосередньо указується в його п. 14, не поширюється на працівників, які призначаються на посади Президентом України [10]. Відповідно до п. 5 ст. 106 Конституції України Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях. При цьому Закон від 20.09.2001 р. (як і Закон від 07.06.2018 р.), регулюючи суб’єктний склад ротації, містить загальне формулювання та не диференціює працівників дипломатичної служби України (посадових осіб дипломатичної служби України) на групи тих, які підлягають та не підлягають ротації.

Такий стан нормативно-правового врегулювання ротації працівників дипломатичної служби, на нашу думку, зумовлює постановку деяких важливих питань – «а чи взагалі мають підлягати заміщенню в порядку ротації посади ЗДУ, на які працівники призначаються Президентом України?», «якщо так, то яким нормативним актом МЗС України врегульований порядок їх ротації?» та «чи є взагалі доцільною ротація працівників, які призначаються Президен-

том України, зокрема керівників ЗДУ?». Відповіді на ці питання, вважаємо, зокрема, пов'язуються із визначенням правової природи державних посад у ЗДУ, насамперед, їх керівників, та більш чітким законодавчим врегулюванням питань ротації у дипломатичній службі України.

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки:

1) ротація – це невід’ємна складова частина проходження дипломатичної служби будь-якої держави світу, у тому числі і України. Належне вироблення та правове регулювання ротації є важливою умовою ефективності дипломатичної служби;

2) відповідно до законодавства України ротація у дипломатичній службі характеризується як заміщення працівників (посад дипломатичної служби),

що визначається специфічними сутнісними рисами (плановий та відомчий характер, охоплення лише посад працівників дипломатичної служби (посад дипломатичної служби), реалізація у нормативно встановленому порядку та ін.);

3) закони від 20.09.2001 р. та від 07.06.2018 р. по-різному визначають способи заміщення посад, що покладені в основу ротації. Перший пов’язує такі способи з інститутом довготермінового відрядження в дипломатичній службі, другий – із довготерміновим відрядженням та переведенням. Доцільним є вдосконалення положень Закону від 07.06.2018 р. у частині чіткого визначення способу ротаційного заміщення посад в органах дипломатичної служби України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ., Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
2. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III зі змін. та доп. Офіц. віsn. України. 2001. № 42. Ст. 1881.
3. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. Офіц. віsn. України. 2018. № 50. Ст. 1747.
4. Ковбасюк Ю.В., Оболенський О.Ю., Серьогін С.М. та ін. Державна служба: підруч.: у 2 т., Ковбасюк Ю.В. (голова редкол.) / НАДУ при Президентові України. Київ, Одеса: НАДУ. 2013. Т. 2. 348 с.
5. Кірмач А.В., Тимошук В.П., Фігель М.В., Школик А.М., Янюк Н.В. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю. 2007. 735 с.
6. Юшко А. Правові аспекти ротації кадрів як один із шляхів запобігання корупції. Право України. 1999. № 7. С. 74–76.
7. Вапніярчук Н. До питання ротації державних службовців дипломатичної служби. Публічне право. 2012. № 3 (7). С. 263–268.
8. Лузан Т. Поняття «ротація» державних службовців у науковому дискурсі. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 3 (14). С. 232–238.
9. Федчишин С.А. Ротація працівників дипломатичної служби України: питання організаційно-правового забезпечення. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: монографія; за ред. Т.О. Коломоєць та В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 240–264.
10. Про затвердження Порядку ротації працівників дипломатичної служби в системі органів дипломатичної служби України: наказ Міністерства закордонних справ України від 31.05.2012 р. № 147 зі змін. та доп. Офіц. віsn. України. 2012. № 52. Ст. 2121.