

УДК 342, 351.746.1

Володимир Столбовий,*канд. юрид. наук, доцент, докторант**Національної академії Служби безпеки України*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена розгляду актуальних питань службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Наголошено на тому, що в умовах реальних і потенційних загроз, гібридної війни необхідна високоєфективна система службових правовідносин, яка має стати важливим складником механізму держави, здатного забезпечити реалізацію функцій і завдань, які стосуються сфери національної безпеки держави.

Ключові слова: службові правовідносини, правове регулювання службових правовідносин, національна безпека України, загрози національній безпеці держави, органи публічної влади, державні службовці.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває у надзвичайно складних умовах, яких не мала протягом усього періоду незалежності. Насамперед ідеться про анексію Криму, окупацію частини території Луганської та Донецької областей. Фактично Україна перебуває у стані війни. Особливість цієї війни полягає у тому, що вона має гібридний характер. Усі ці обставини вимагають від держави прийняття нестандартних рішень, спрямованих на захист суверенітету і територіальної цілісності держави. Реалізація цих завдань неможлива без реформування і вдосконалення службових правовідносин у сфері національної безпеки держави. Серед найважливіших завдань, що можуть забезпечити синергію трансформаційних перетворень у державі, – здійснення ефективного удосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування, яка охоплює низку галузевих реформ, серед яких важливе місце займає реформування службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

Питання про те, що являють собою службові правовідносини, до сьогодні явно замало розроблені у вітчизняній правовій літературі. Їх аналіз на монографічному рівні, як правило, проводиться у зв'язку з дослідженням більш загальних питань, присвячених проблематиці державної служби.

Аналіз останніх публікацій. Питання діяльності публічних службовців на концептуальному рівні досліджувалось такими науковцями, як: В. Б. Авер'янов, С. Д. Дубенко, С. В. Ківалов, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, О. В. Петришин, В. Малиновський, Є. Черног та ін. Різні аспекти державно-службових

відносин знайшли відображення в роботах В. Б. Авер'янова, Н. О. Армаш, Ю. П. Битяка, С. Д. Дубенко, О. О. Гришковця, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, В. Л. Коваленка, І. Б. Коліушка, О. Г. Мовчуна, В. М. Манохіна, О. П. Ноздрачева, Д. М. Овсянка, П. Т. Павленчика, І. М. Пахомова, О. В. Петришина, Ю. М. Старілова, М. І. Цуркана, С. Є. Чаннова. Проте в цих роботах відсутні усталені підходи до сутності державно-службових відносин.

Загальні питання національної безпеки досліджувались такими науковцями, як: О. М. Бандурка, Д. О. Безубов, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. К. Колпаков, Р. А. Каложний, Г. Ф. Костенко, В. А. Ліпка, Р. Н. Нижник, Г. Г. Почепцов, Г. Л. Ситник, В. Г. Фатхутдінов, В. С. Цимбалюк та ін.

Однак у цих наукових дослідженнях питання службових правовідносин у сфері національної безпеки не було предметом окремого розгляду.

Мета статті полягає у дослідженні на основі аналізу чинного законодавства поглядів учених щодо місця службових правовідносин в адміністративному праві, а також встановити їх зв'язок із національною безпекою України.

Виклад основного матеріалу. Правовідносини виникають і існують тоді, коли є два і більше суб'єктів суспільних відносин, між якими виникає правовий зв'язок у формі суб'єктивних прав та обов'язків із приводу задоволення їхніх матеріальних і духовних потреб та інтересів. Метою правових відносин є врегулювання та впорядкування певних суспільних відносин, які існують між

людьми і їх організаціями. О. Ф. Скакун визначає правовідносини як врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – і забезпечуються державою [1, с. 345].

Взагалі, правовідносини – це загально-теоретичне поняття, яке стосується всіх сфер суспільного життя. Правовідносини у праві слід розглядати з позиції поділу права на публічне та приватне. Правовідносини, що виникають у сфері національної безпеки, є публічними правовідносинами. Відповідно до чинного законодавства, національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики, за допомогою визначених суб'єктів, що входять до сектору безпеки й оборони, тобто через здійснення публічного управління [2]. Публічне управління, у свою чергу, є елементом предмета адміністративного права як галузі публічного права. Тобто, на нашу думку, у з'ясуванні змісту службових правовідносин у сфері національної безпеки необхідно відштовхуватись від відносин адміністративно-правових. Як зазначає О. І. Харитонова, адміністративно-правові відносини – це урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави [3].

Слід ураховувати, що публічно-правові відносини визначаються як відносини, що виникають, змінюються та припиняються на підставі норм публічного права між будь-якими суб'єктами, наділеними публічними правами й обов'язками, з ініціативи однієї зі сторін, пов'язані з виконанням публічних завдань і функцій держави чи територіальної громади та спрямовані на реалізацію публічного інтересу [4, с. 22]. Тому надзвичайно важливим є бездоганний за теоретичною основою механізм забезпечення цього публічного інтересу, розроблення дієвих правових норм, що максимально захищали права та свободи громадян у відносинах із державою в умовах фактичної нерівності між ними.

Актуальність реформування державно-службових правовідносин випливає з необхідності відновити довіру громадян до державних інституцій. Так, за результатами досліджень, проведених центром Разумкова, ставлення громадян України до суспільних інститутів виглядає таким чином: Прези-

денту України довіряють 24,8 % опитаних, не довіряють – 68,2 %, Уряду – відповідно 19,8 % і 73,1 %, Національному банку – відповідно 15,3 % і 75,2 %, Верховній Раді – відповідно 13,8 % і 80,7 %. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 11,2 % опитаних, не довіряють – 80,7 % [5].

Реформування службово-правових відносин впливає з цілої низки нормативно-правових документів. Згідно зі Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р, у межах подальшого реформування системи державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, інших видів публічної служби до чинних нормативних актів будуть вноситися зміни і доповнення, а також розроблятися нові нормативні документи щодо особливостей статусу державних та інших публічних службовців і проходження ними публічної служби [6]. Зазначені новели публічно-службових відносин потребують подальшого дослідження і уточнення предмета службових правовідносин, системи і нормативного змісту його ролі та місця у сфері національної безпеки держави.

Регулювання службових правовідносин у сфері національної безпеки України – складний процес, який потребує здійснення ґрунтовних теоретичних досліджень. Намагання вирішити це питання шляхом точкових змін, без чіткого розуміння особливостей публічної службової діяльності не може бути переконливим. Усе це вимагає доктринального опрацювання філософії реформування публічної служби та її серцевини – службових правовідносин.

Серед авторів, які у своїх роботах розглядають службові правовідносини, немає єдності в розумінні їх специфіки та змісту. Насамперед це пов'язано з тим, що досі не вирішена проблема співвідношення трудових і адміністративних основ у правовому регулюванні різних аспектів службових правовідносин. Шляхи пошуку і розв'язання цього питання полягають у з'ясуванні співвідношення предмета адміністративного права та службовими правовідносинами (публічною службою). У теорії адміністративного права щодо відносин, у які, здійснюючи свою професійну діяльність, вступає службовець, слід говорити про виникнення та функціонування службових правовідносин. Умовно такі службові правовідносини можна поділити на дві основні групи: внутрішньо-організаційні відносини, тобто відносини з публічною адміністрацією, у більш вузькому розумінні – з

конкретним державним органом або органом місцевого самоврядування; відносини із зовнішніми суб'єктами – фізичними та юридичними особами, в які він вступає під час реалізації своїх службових повноважень.

Слід зауважити, що серед науковців у галузі адміністративного права немає єдиної думки стосовно однакового розуміння цього питання. Більшість науковців внутрішньо-організаційні відносини включають до предмета адміністративного права. Ю. П. Битяк відносить до предмета адміністративного права відносини, пов'язані з: діяльністю органів виконавчої влади; внутрішньо-організаційною діяльністю державних органів, підприємств, установ, організацій; управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [7]. Дещо ширше розглядає предмет адміністративного права В. К. Шкарупа, який визначає його як «сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади, а також пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, із застосуванням заходів державного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень та функцій виконавчої влади» [8]. В. К. Колпаков не виділяє окремо в предметі адміністративного права внутрішньо-організаційну діяльність. Він зараховує до предмета адміністративного права відносини: публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [9]. Аналогічну позицію займають науковці у сфері трудового права. На їхню думку, цивільна служба – особливий різновид праці вільного найму, «державний службовець виступає як службовець найманої праці, і в цьому сенсі володіє загальними трудовими правами, передбаченими для всіх категорій працівників, які здійснюють свою діяльність на основі трудової угоди (найму). Хоча назви (нормативно-правова термінологія) можуть бути різними (службовий контракт, службові відносини, службові права, службові обов'язки), їх змістом завжди є певна праця, специфіка якої проявляється в будь-якій сфері суспільно-корисної діяльності» [10, с. 23].

Зростаюча роль держави у сфері національної безпеки вимагає переосмислення ролі і місця службових правовідносин, перегляду стратегічних завдань розвитку державності та національної безпеки, економічного зростання та соціальної орієнтованості ринкової економіки, забезпечення інтегрування України у світове співтовариство, посилення дієздатності держави й активності регіональної політики, розвитку інноваційної та інвестиційної політики й забезпечення інтересів власного товаровиробника. Недостатня правова урегульованість публічної служби призводить до спорів та конфліктів щодо прийняття на публічну службу, її проходження та її припинення. Значна кількість таких адміністративних позовів негативно відбивається на функціонуванні публічної служби та негативно впливає на рівень національної безпеки держави.

В умовах реальних і потенційних загроз, гібридної війни нам потрібна високоефективна система службових правовідносин, яка має стати важливим складником механізму держави, здатної забезпечити реалізацію функцій і завдань, які стосуються сфери національної безпеки держави. Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюється через публічну службу, в основі якої – службові правовідносини. Ставлення до службових правовідносин у сфері національної безпеки держави, їх організації, регламентації, якості виконання завдань і функцій держави є показником устрою держави, її апарату та міцності сектору безпеки і оборони держави.

Слід зауважити, що організація життєдіяльності органів публічної влади – досить складний та багатоаспектний процес, у якому взаємодіють об'єктивні та суб'єктивні чинники. Це включає в себе послідовне здійснення комплексних заходів, зокрема: законодавчих, організаційно-управлінських, фінансово-економічних, науково-дослідних, кадрових та інших. У ході реалізації всього спектра зазначених заходів важливо зберегти оптимальне співвідношення новачій та спадкоємності, перспективності та прагматизму. Порушення цих вимог буде слугувати фактором погіршення функціонування органів публічної влади і, як наслідок, зниження рівня національної безпеки держави.

Отже, основним інструментом ефективності органів публічної влади є службові правовідносини. У будь-якому суспільстві існують зв'язки між людьми, які встановлюються у процесі їхньої спільної діяльності. Ці зв'язки певною мірою упорядковані й організовані за допомогою моральних, релігійних та інших соціальних норм. Але значна

частина суспільних відносин будується на підставі правових норм, і тому їх називають правовими відносинами. У межах правовідносин життєдіяльність суспільства набуває цивілізованого, стабільного і передбаченого характеру. Правовідносини є особливим видом суспільних відносин, вони визрівають у глибині суспільних відносин, зумовлені політичними, економічними та іншими соціальними потребами, що сприяє необхідності їх визначення і захисту з боку держави.

Місце і роль службових правовідносин набуває особливого характеру в умовах військової агресії, гібридної війни проти України, що має безпосереднє відношення до сфери національної безпеки держави. Виходячи із наведеного вище, службові правовідносини у сфері забезпечення національної безпеки України, на нашу думку, можна розподілити на відносини:

- по-перше, що складаються під час вступу на публічну службу;
- по-друге, що складаються під час проходження публічної служби;
- по-третє, щодо складаються під час припинення публічної служби.

Висновки.

Основоположним поняттям у структурі службового права, на нашу думку, мають стати державно-службові правовідносини, під якими розуміють державно-правові відносини служби і відданості закону державного службовця, що вступає на службу. Роботодавці державного службовця – держава, органи державної влади, інші органи, на які поширюється дія Закону України «Про державну службу».

Отже, правове регулювання службових правовідносин у сфері національної безпеки України – це здійснюваний за допомогою норм права вплив на поведінку суб'єктів забезпечення національної безпеки з метою належного функціонування і організації структурних підрозділів та їх особового складу для досягнення поставлених цілей і завдань у даній сфері.

Необхідно зазначити, що серед основних принципів забезпечення національної безпеки України – принцип чіткого розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки.

Тому належне правове регулювання службових правовідносин у сфері національної безпеки України є вкрай необхідним, дуже важливим елементом ефективного здійснення державного управління на сучасному етапі розвитку держави. Ключовим принципом реформаторських зусиль повинен залишатися принцип комплементарності, адже реалізація будь-якої найдосконалішої стратегії, якщо вона не буде спиратися на відповідні інститути та підготовлені кадри, приречена на невдачу.

Список використаних джерел:

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс: підручник. Харків, 2009. С. 561.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Голос України. 2018. № 122.
3. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.
4. Зелена О. Визначення підстав юридичної відповідальності: актуальні питання. Право України. 2003. № 4. С. 21-25.
5. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації. Понеділок, 23 жовтня 2017 / Центр Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-orientatsii-2>.
6. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-p>.
7. Ю.П. Битяк, В.В. Богуц, В.М. Гарашук та ін. Адміністративне право України: підручник. Харків: Право, 2001. 528 с.
8. В.К. Шкарупа, Ю.А. Ведерніков, В.П. Підчибій. Словник-довідник. Дніпропетровськ: Видво Юридичної академії МВС України, 2001. 194 с.
9. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
10. Ліпкан В.А., Мовчун О.Г. Сутність та порядок вирішення службових спорів: монографія / за заг. ред. В.А. Ліпкана. Київ: Видавець О.С. Ліпкан, 2017. 312 с.

Статья посвящена рассмотрению актуальных вопросов служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины. Отмечено, что в условиях реальных и потенциальных угроз, гибридной войны необходима высокоэффективная система служебных правоотношений, которая должна стать важной составляющей механизма государства, способного обеспечить реализацию функций и задач, касающихся сферы национальной безопасности государства.

Ключевые слова: служебные правоотношения, правовое регулирование служебных правоотношений, национальная безопасность Украины, угрозы национальной безопасности государства, органы публичной власти, государственные служащие.

The article is devoted to consideration of topical issues of official legal relations in the sphere of national security of Ukraine. It is emphasized that in the conditions of real and potential threats, hybrid warfare requires a highly effective system of legal relations, which should become an important part of the mechanism of the state capable of ensuring the implementation of functions and tasks related to the sphere of national security of the state.

Key words: official legal relations, legal regulation of service legal relations, national security of Ukraine, threats to national security of the state, public authorities, civil servants.

