

УДК 342, 351.746.1

Володимир Столбовий,

канд. юрид. наук, доцент,

докторант відділу аспірантури і докторантури

Національної академії Служби безпеки України

МІЛІТАРИЗОВАНІ ФОРМУВАННЯ ЯК ОСОБЛИВІ СУБ'ЄКТИ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена розгляду актуальних питань службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Наголошено на тому, що публічна служба в мілітаризованих формуваннях реалізується в складних умовах. Установлено, що ефективна діяльність мілітаризованих формувань відбувається за умов належного правового регулювання службових правовідносин, що найбільшою мірою спрямовані на протидію пріоритетним загрозам національній безпеці України та забезпечення охорони прав і свобод громадян.

Ключові слова: службові правовідносини, правове регулювання службових правовідносин, національна безпека України, мілітаризовані формування, органи публічної влади, державні службовці.

Постановка проблеми. Очевидно, що на етапі становлення України як незалежної держави постало питання створення й розвитку інституту державної служби, без якого ефективно функціонування держави є неможливим. Досвід функціонування державної служби в Україні засвідчив той факт, що вона залишається неефективною, бюрократичною, сприяє корупції, уповільнює розвиток інноваційної економіки та демократії, не забезпечує належного рівня національної безпеки держави. Саме ці причини слугували приводом до реформування інституту публічної служби.

За період незалежності України публічна служба та її серцевина – службові правовідносини, сформувалися в чітку систему, яка потребує невідкладного реформування, подальшого розвитку й постійного вдосконалення.

У загальній системі публічної служби в Україні особливе місце належить мілітаризованим формуванням як особливому виду публічної служби.

Дослідженням загальних питань публічної служби приділяли увагу такі науковці, як Н.О. Армаш, Т.Є. Василевська, М.П. Грай, Н.Т. Гончарук, В.М. Олуйко, О.С. Петренко, Т.І. Пахомова, С.М. Сербогін, А.С. Сіцинський, А.М. Школик, Н.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.А. Куйбіда, О.В. Хорошенко, І.М. Цуркан, Н.В. Янюк, О.Г. Ярема та інші.

Дослідженням мілітаризованих формувань з різних аспектів їхньої діяльності приділяли увагу такі науковці, як О.М. Бандурка, Д.О. Безубов, Р.Г. Ботвінов, О.М. Джужа, В.І. Осадчий, В.К. Колпаков, Ю.О. Легеза,

М.В. Лошицький, В.І. Олефір, С.В. Петков, В.М. Плішкін, Г.П. Ситник, В.Г. Фатхутдінов та інші.

Разом із тим питання службових правовідносин у діяльності мілітаризованих формувань у сфері національної безпеки залишилися малодослідженими.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей службових правовідносин мілітаризованої служби сфери національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Суспільні потреби та складні обставини, в яких перебуває сьогодні Україна, викликали необхідність дослідити й систематизувати наукові підходи до класифікації та типологізації службових правовідносин мілітаризованої служби та їх місця у сфері національної безпеки України; визначити загальні риси, які характерні для публічної служби загалом, та особливі ознаки службових правовідносин мілітаризованих формувань, що визначають їх специфічну автономність та особливе місце в державно-службових правовідносинах; визначити змістові характеристики й риси службових правовідносин мілітаризованих формувань; розкрити роль службових правовідносин мілітаризованих формувань у сфері національної безпеки як реалізації однієї з основних функцій держави; дослідити специфіку проходження служби в мілітаризованих формуваннях, визначити проблеми, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення службових правовідносин; узагальнити зарубіжний досвід організації та розвитку мілітаризованих формувань і можливість їх запровадження в Україні.

Досягнення збалансованості й правового забезпечення функціонування та розвитку публічної служби мілітаризованих формувань в Україні – надскладне завдання. Це пов'язано з тим, що публічна служба в мілітаризованих формуваннях реалізується в складних умовах. З одного боку, вплив зовнішніх чинників, гібридна війна з боку Російської Федерації збільшує навантаження на Державну прикордонну службу, Збройні Сили України, Національну гвардію, Службу безпеки України, Національну поліцію, а з іншого боку, внутрішні чинники: загострення криміногенної обстановки, необхідність посилення боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

Сутність професійної діяльності публічних службовців цивільної служби органів державної влади, місцевого самоврядування, мілітаризованих формувань проявляється в служінні всьому суспільству, а не окремому органу влади чи посадовій особі, тому забезпечення функціонування службових правовідносин має загальносуспільне значення. За останні декілька років держава зосередила увагу на посиленні боротьби з корупцією, що є саме по собі надзвичайно важливим фактором. Однак питання реформування публічної служби та службових правовідносин залишається вельми актуальним і потребує подальшого реформування й удосконалення на основі системного підходу. Системний підхід як визначальний метод наукового дослідження має бути покладений в основу, визнаний необхідною методологічною передумовою дослідження питань, пов'язаних зі службовими правовідносинами у сфері національної безпеки та функціонування мілітаризованих органів. Саме його застосування дає змогу найбільш повно й усебічно розглянути властивості мілітаризованих органів, внутрішні й зовнішні зв'язки та відносини, наявність яких впливає на їх функціонування. Реалізація системного підходу передбачає не тільки аналіз змісту елементів, що входять до структури, а й виявлення характеру взаємозв'язку між її одиницями та компонентами, ступеня узгодженості останніх у процесі функціонування. При цьому важливо враховувати, що системні властивості та змістові характеристики мілітаризованих формувань, що утворюють певну систему, зумовлюються дією досить різнопланових факторів, що відрізняються за своєю природою, змістом і механізмами дії. Системний підхід передбачає передусім ставлення до мілітаризованих формувань як до цілісного, відносно самостійного, відокремленого в навколишньому середовищі явища. Разом із тим складність системного уявлення зумов-

лена тим, що це явище не має фізично вираженої в просторі та часі цілісності. Про мілітаризовані формування як систему можна говорити тільки в гносеологічному аспекті, коли характеристика внутрішніх і зовнішніх зв'язків і взаємин у процесі забезпечення національної безпеки та охорони прав юридичних і фізичних осіб дає змогу помітити або осмислити в цьому явищі соціального життя цілісність з усіма рисами, властивими соціальної системи.

У статті 12 Закону України «Про національну безпеку України» визначено склад сектору безпеки й оборони України з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції й повноваження складників сектору безпеки й оборони визначаються законодавством України. Отже, законодавець класифікував усі суб'єкти забезпечення національної безпеки й оборони на чотири групи: 1) сили безпеки; 2) сили оборони; 3) оборонно-промисловий комплекс; 4) громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [1].

Законодавець визначає сили безпеки як правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту й інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України. До сил безпеки варто зарахувати Службу безпеки України, Розвідувальні органи охорони України, розвідувальні органи України, Міністерство внутрішніх справ України, Національну поліцію України, Національну гвардію України, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Варто зауважити, що законодавець не включив до переліку сил безпеки й оборони цілу низку нових органів, які є важливими суб'єктами сил безпеки й оборони. До них варто зарахувати Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань. Варто підкреслити, що в чинному законодавстві відсутній чіткий перелік правоохоронних органів та ознаки, які вказують про їх належність до таких органів.

Варто погодитися з С.О. Конєвою, яка зазначає, що всі види публічної служби – прокурорська, суддівська, військова, дипломатична тощо – мають власне функціональне

навантаження, однак за основними ознаками – постійність, професійність, наявність публічної посади та спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів – цілком відповідають загальним ознакам публічної служби й характеризуються загальнодержавною значущістю [2, с. 32].

Діяльність мілітаризованих формувань як одного з видів публічної служби найбільшою мірою спрямована на протидію пріоритетним загрозам національній безпеці України та забезпечення охорони прав і свобод людини. Аналіз нормативно-правової бази й наукових джерел дає підстави викремлювати зі складу публічної служби її підвид – мілітаризовану службу. Ознаками публічної служби мілітаризованих формувань є те, що власність – суспільно-службова; праця персоналу має службовий характер, є обов'язковою, з регламентацією прав та обов'язків, у всіх сферах діяльності; організація праці визначена відповідними юридичними нормами; матеріальні й соціальні умови виконання службових обов'язків забезпечуються фінансуванням через бюджет на основі встановлених нормативів; розподіл ресурсів між ланками ієрархії здійснюється за схемою адміністративного виділення на основі нормативів і розпорядчих актів вищих органів, затверджених правил і нормативів формування виробничих і невиробничих фондів, єдиних штатних розписів та організаційної структури за рівнями ієрархії; виконання завдань має обов'язковий характер і здійснюється через державний механізм, за іншими напрямками діяльності – через установлені переліки та форми звітності за ієрархією підпорядкування; планування завдань – від досягнутого за минулий термін, оплата за роботу персоналу, а не за результати; врегульована система мотивації праці. Публічна служба мілітаризованих формувань не має власних економічних цілей, виконує державні завдання, тобто для неї відсутній внутрішній критерій прибутковості [3].

Варто зауважити, що службові правовідносини в діяльності органів публічної служби мають спільні загальні ознаки, які характеризують публічну службу як єдине ціле. Отже, загальні ознаки публічної служби характерні для всіх її суб'єктів. Однак поряд із цим в окремих суб'єктів публічної служби, наприклад, таких як мілітаризовані формування, є свої особливі ознаки, які притаманні тільки їм.

Мілітаризована служба представлена системою службовців органів, які забезпечують захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування основних прав громадян. Вона включає військо-

ву службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих структурах [4, с. 215]. Нами підтримується така класифікація з певним доповненням. На наш погляд, поряд із військовою службою доцільно говорити про службу в правоохоронних органах, яка за кількістю таких органів переважає всі інші мілітаризовані структури. Законодавством чітко не визначено коло суб'єктів, які належать до правоохоронних органів. На наш погляд, до переліку правоохоронних органів варто підходити не за назвою органу, а за основними ознаками, що полягають у безпосередньому здійсненні правоохоронної діяльності. При цьому тут можна виділити органи, головним та основним призначенням яких є правоохоронна діяльність (наприклад, Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України тощо); органи, окремі підрозділи яких створені виключно в правоохоронних цілях (наприклад, підрозділи з боротьби з контрабандою у складі митниць Державної фіскальної служби України). Як показує практика сьогодення, лише за останні два роки кількість таких правоохоронних структур зросла. До них варто зарахувати Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Одним із видів мілітаризованої служби є військова служба. І.Ф. Корж зазначає, що військова служба розглядається як особливий вид державної служби, яку проходять громадяни України за призовом і за контрактом (добровільно) у військових формуваннях, утворених відповідно до закону, і яка полягає у виконанні завдань і здійсненні функцій держави щодо захисту її суверенітету й територіальної цілісності [5].

Особливими характеристиками мілітаризованої служби є здійснення охоронної функції, що полягає в охороні й захисті правопорядку, територіальної цілісності й безпеки держави, захисті життя і здоров'я громадян; можливості застосування примусу; наявності системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів. Крім того, під час прийняття на мілітаризовану службу, як правило, визначено жорсткіші вимоги що віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Також службовці мілітаризованої служби мають спеціальні зовнішні атрибути (форму одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні звання [6, с. 19].

О.Ю. Оболенський деталізує й розширює перелік таких ознак, зазначаючи, що для мілітаризованих формувань як особливого виду публічної служби, включаючи й службу в правоохоронних органах, в основному характерні такі ексклюзивні ознаки: особливості функцій і завдань; наявність особливих організаційно-правових засад; специфіка умов проходження служби, особливо наявність ризику під час виконання посадових повноважень; специфіка безпосередньо професійної діяльності; особливі службові обов'язки (наприклад, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, захист життя і здоров'я людей, охорона громадського порядку та правопорядку тощо); особливі дисциплінарні акти (статuti, положення, присяга), що враховують специфіку посадових обов'язків та умов проходження служби; специфічні умови й порядок прийому на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проходження випробувального терміну, атестації, припинення служби; особливий статус службовців з чітко визначеним колом прав та обов'язків, який закріплюється адміністративно-правовими актами; особливий порядок притягнення до деяких видів юридичної відповідальності (передусім адміністративної та матеріальної); спеціальне забезпечення (грошове утримання, соціальні пільги, однотрій, знаки розрізнення, особливий порядок обчислення строку служби, пенсійне забезпечення тощо) [7, с. 49, 51].

Висновки

На підставі проведеного аналізу доцільно зазначити, що службові правовідносини в мілітаризованих формуваннях України можна визначити як систему публічних правовідносин, що складаються в процесі діяльності державних органів сектору безпеки й оборони з приводу особливого порядку вступу на службу, проходження служби на основі особливих принципів організації та функціонування, особливостей їх професійного навчання, зміни статусу службовця (підвищення, пониження в посаді), специфічних умов професійної діяльності, зумовлених особливістю професійних обов'язків з реалізації своїх прав та обов'язків, спрямованих на забезпечення публічних інтересів, пов'язаних із ризиком для життя і здоров'я, жорсткими вимогами до дисципліни, наявністю спеціальних заборон та обмежень, пов'язаних із проходженням служби, наявністю спеціальної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, наявністю їх особливого правового статусу як представників публічної влади, особливо-

го соціально-правового захисту й особливого порядку припинення служби відповідними категоріями службовців і працівників.

Отже, на основі проведеного аналізу законодавчих актів і наукових джерел можна зробити висновок про наявність особливих ознак мілітаризованих формувань, які не притаманні для цивільної публічної служби, а саме:

1. Особливі вимоги до кандидатів, які приймаються на службу до мілітаризованих формувань (підвищені вимоги до освітнього рівня, моральних якостей, фізичної підготовки і стану здоров'я, встановлені обмеження, пов'язані з прийомом на службу та її проходженням).

2. Спеціальний порядок призначення на посади (призначення за наказом, призначення за результатами конкурсу; призначення на підставі укладення контракту).

3. Воєнізований характер, що характеризується суворою ієрархічністю, єдиноначальністю, який поєднується з вимогою безумовної обов'язковості виконання наказів, суворою регламентацією всієї діяльності статутами, положеннями, спеціальними дисциплінарними вимогами, наявністю в системі служби військових, спеціальних звань і класних чинів.

4. Спеціальні умови проходження служби (служба у святкові та вихідні дні; служба позмінно; служба з нерівномірним графіком; служба в нічний час).

5. Обов'язок службовця виконувати покладені на нього завдання щодо захисту прав і свобод людини, запобігання злочинам і розкриття злочинів, захисту інтересів держави не лише в робочий, а й позаробочий час.

6. Особливий правовий статус співробітників і вимог до їхньої професійної підготовки, зумовлений необхідністю чіткого й неухильного виконання законів та особливим порядком притягнення їх до відповідальності.

7. Особливий характер служби (постійний ризиковий характер несення служби, постійна загроза для власного життя і здоров'я й близьких родичів службовця).

8. Право, надане законом, на застосування заходів державного примусу.

9. Право застосування специфічних форм і методів (оперативно-розшукової діяльності; кримінально-процесуальної діяльності; адміністративної діяльності; охоронної діяльності) та спеціальних принципів службової діяльності (безперервності служби; законності; конспірації; поєднанні гласних і негласних слідчих (розшукових) дій).

10. Спеціальні гарантії правового й соціального захисту співробітників, у тому числі особливий пільговий порядок обчислення строків служби та призначення пенсії.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Голос України. 07.07.2018.

2. Конєва С.О. Звільнення з публічної служби як захід запобігання корупції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 201 с.

3. Липовська Н.А. Евристичні можливості застосування системного підходу до аналізу Державної митної служби України як спеціального соціального інституту державної служби. Актуальні проблеми державного управління. 2003. Вип. 3. С. 194–208.

4. Публічна служба: системна парадигма: кол. моногр. / К.О. Ващенко, С.М. Серьогін, Є.І. Бородин, Н.А. Липовська, Н.Г. Сорокіна та ін.; за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.

5. Корж І.Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2004. 20 с.

6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с.

7. Оболенський О.Ю. Державна служба. Київ: КНЕУ, 2006. 468 с.

Стаття посвячена розгляду актуальних питань службових правоотношень в сфері національної безпеки України. Зазначено, що публічна служба в милітаризованих формуваннях реалізується в складних умовах. Встановлено, що ефективна діяльність милітаризованих формувань відбувається при умові належного правового регулювання службових правоотношень, в найбільшій ступені направлених на протидію пріоритетним угрозам національної безпеки України і забезпечення охорони прав і свобод громадян.

Ключевые слова: службові правоотношення, правове регулювання службових правоотношень, національна безпека України, милітаризовані формування, органи публічної влади, державні службовці.

The article is devoted to the consideration of current issues of official relations in the field of national security of Ukraine. It is noted that public service in militarized formations is realized in difficult conditions. It is established that efficient operation militarized formations, is subject to proper legal regulation of service relations, to the greatest extent to address priority threats to national security of Ukraine and to ensure protection of the rights and freedoms of citizens.

Key words: official legal relations, legal regulation of service legal relations, national security of Ukraine, militarized formations, public authorities, civil servants.