

УДК 342, 351.746.1

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена розгляду актуальних питань нормативно-правового забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, які регулюють службові правовідносини сфери національної безпеки. Виявлено недоліки й запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

Ключові слова: службові правовідносини, нормативно-правове забезпечення службових правовідносин, національна безпека України, державна служба.

Постановка проблеми. Невід'ємною частиною державотворення в Україні сьогодні є формування й законодавче вдосконалення владних структур, покликаних утілювати в життя завдання та функції держави. Особливе місце в комплексі питань, пов'язаних з організацією державної влади, належить формуванню дієвої державної служби, адже побудова сучасної правової демократичної держави в Україні, успішна реалізація її функцій можливі лише за умови створення кадрового апарату державної влади, що ефективно функціонує [1, с. 51], реалізуючи щоденно свої завдання та функції через службові правовідносини у сфері національної безпеки держави.

Питання службових правовідносин на сучасному етапі розглядали такі вчені-правознавці, як Т. Аніщенко, І. Арістова, Н. Армаш, Ю. Битяк, С. Гончарук, С. Ківалов, Л. Коваль, Т. Коломонець, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Мовчун, С. Петков, І. Солопов, А. Школик, Н. Янюк та інші. Разом із тим питання службових правовідносин у сфері національної безпеки залишаються малодослідженими.

Метою статті є аналіз нормативно-правової бази, яка регулює службові правовідносини у сфері національної безпеки держави, виявлення недоліків і надання пропозицій щодо вдосконалення таких відносин.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правове забезпечення національної безпеки – процес створення й підтримки в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик системи національної безпеки за допомогою

впорядковувального впливу нормативно-правових засобів [2, с. 112]. Не варто отождествлювати правове забезпечення із законодавчим або нормативно-правовим, оскільки право не зводиться лише до норм. Як правильно зазначає В.А. Ліпкан, крім норм, воно включає в себе природне право й суб'єктивні права. Призначення норм у такому випадку полягає в тому, щоб соціально-правові претензії у сфері національної безпеки трансформувати в суб'єктивні права, юридичну форму можливих духовних і матеріальних благ. Отже, право охоплює сферу не лише належного (нормативні та індивідуальні приписи й рішення), а й суцього (реальне використання юридичних можливостей, реальне використання обов'язків). Найбільш чітко для розмежування та, напевно, правильного розуміння понять «закон і право» є формула: «Право створюється суспільством, а закон – державою» [2, с. 112]. Термін «правове забезпечення національної безпеки» стосується не лише нормативних аспектів, а й впливу, взаємозв'язку та трансформації природного й суб'єктивного права. Термін «законодавче забезпечення національної безпеки» також не є зовсім точним, тому що службові правовідносини у сфері національної безпеки є настільки різноплановими, що застосування лише законів як регуляторів цих правовідносин суттєво звужує можливість держави щодо виконання своєї функції. Саме тому ми звертаємо увагу й на концепції національної безпеки, доктрини, закони, кодекси, положення, стратегії, програми, плани тощо. Тому застосування терміна «нормативно-правове забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки» найбільш повно й точно відображає сутність і зміст питання

врегулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки за допомогою юридичного інструментарію, що розглядається нами.

Службові правовідносини у сфері національної безпеки держави регулюються правовими нормами, які містяться в різних за формою, характером і юридичною силою нормативно-правових актах. Закони посідають провідне місце серед усіх нормативно-правових актів, що регулюють досліджувані правовідносини. У сучасній науковій літературі з теорії держави і права зазначається, що закон – це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу й містить первинні правові норми країни [3, с. 41].

Вихідною, управляючою, правовою інформацією для функціонування службових правовідносин сфери національної безпеки є Конституція України, а також закони та підзаконні нормативні акти, що визначають функції й завдання державних і недержавних суб'єктів сил забезпечення національної безпеки як загалом, так і по конкретних напрямках їхньої діяльності, підсистемах і рівнях управління [2, с. 112]. Основними джерелами нормативно-правового забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки держави можна назвати Конституцію України, закони України, укази Президента України, підзаконні нормативно-правові акти, які прямо або опосередковано регулюють сферу національної безпеки держави. Конституція України визначає основні засади організації й діяльності службових правовідносин у сфері національної безпеки. Відповідно до статей 1, 2, 3, 17, 18 і 92 Конституції України, визначаються основи та принципи національної безпеки й оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству й кожному громадянину захист від загроз. Захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Зокрема, відповідно до пункту 17 частини 1 статті 92 Конституції України [4], держава за допомогою законів визначає основи національної безпеки, організації Збройних Сил України та забезпечення громадського порядку.

В умовах державотворення в Україні, функціонування нашої держави протягом майже чотирьох останніх років у стані війни, відповідно, й ускладнення завдань і функцій держави у сфері національної безпеки роль і значення службових правовідносин у сфері національної безпеки невинно зростають.

Останнім часом законодавчими та виконавчими органами здійснені певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання службових правовідносин та організації державної служби. Прийнято низку законів і підзаконних нормативних актів, що регулюють окремі напрями державно-службової діяльності, зокрема Закони України «Про національну безпеку України», «Про Національну поліцію», Стратегію національної безпеки України, Воєнну доктрину України, Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року тощо.

Аналіз законодавства України з питань нормативно-правового забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки свідчить про те, що воно є значною мірою застарілим, а закладені в ньому норми щодо взаємодії й координації дій органів державної влади та силових структур як у мирний час, так і в кризові періоди не враховують особливості нового типу агресії, у ході якої широко використовуються не лише традиційні військові операції, а й різні невоєнні сили та засоби боротьби (гібридна війна, інформаційна війна, економічна війна, мовна експансія тощо).

Стаття 2 Закону України «Про національну безпеку України» передбачає, що правову основу державної політики у сферах національної безпеки й оборони становлять Конституція України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання Конституції та законів України інші нормативно-правові акти [5]. Відповідно до пункту 4 статті 13 Закону України «Про національну безпеку України», Президент України видає укази й розпорядження з питань національної безпеки і оборони, які є обов'язковими до виконання на території України, зокрема указами Президента України затверджуються Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, інші стратегії, доктрини, концепції, якими визначаються актуальні загрози національній безпеці, основні напрями та завдання державної політики у сферах національної безпеки й оборони, розвитку сектору безпеки й оборони. Ці нормативні акти є основою для розроблення конкретних програм за складниками державної політики національної безпеки.

Закон України «Про державну службу» закріпив визначення понять: «державна служба», «державний службовець», «посадова особа», «посада». У преамбулі цього Закону визначено принципи, правові та організаційні засади забезпечення публіч-

ної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави й суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях і досягненнях [6]. У Законі значну увагу приділено правовому статусу державного службовця: визначенню його обов'язків (стаття 10), прав (стаття 11), правообмежень (статті 12, 13, 16), відповідальності державного службовця (стаття 38). Однак цей Закон містить низку прогалин, які прямо або опосередковано впливають на стан службових правовідносин у сфері національної безпеки держави, а саме: не відображено інституту атестації державного службовця; не визначено видів державної служби та посад державної служби, а також видів державних службовців; не закріплено реєстр посад державних службовців. Законодавче вирішення цих питань сприятиме поліпшенню службових правовідносин у сфері національної безпеки [6].

Проведений аналіз нормативно-правових актів, що регулюють службові правовідносини сфери національної безпеки держави, дає підстави стверджувати, що на рівні закону не доцільно визначати загрози національній безпеці й основні напрями державної політики у сфері забезпечення національної безпеки. Для таких цілей існує Стратегія національної безпеки України – документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України, є основою для планування й реалізації державної політики у сфері національної безпеки [5]. Законом України «Про національну безпеку України» враховано передовий світовий досвід і вимоги вітчизняного законодавства. Цим базовим Законом визначено основні елементи системи нормативно-правового забезпечення службових правовідносин сфери національної безпеки та принципи їх взаємодії в мирний час і в кризові періоди. Не менш важливим нормативно-правовим актом, що регулює службові правовідносини, є Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», який визначає організацію, повноваження й порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються, як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно

закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування [7].

На наш погляд, підходи до визначення нормативно-правового забезпечення службових правовідносин сфери національної безпеки України мають бути такі: правову основу службових правовідносин сфери національної безпеки України становлять Конституція, цей Закон («Про національну безпеку України») та інші закони України, міжнародні договори, а також інші нормативно-правові акти, що, відповідно до базового закону, розробляються й затверджуються Президентом України. Також до вдосконалення законодавства України з питань забезпечення національної безпеки необхідно більш активно залучати академічні установи, вищі навчальні заклади, громадськість. Це сприятиме зростанню рівня сприйняття й підтримки суспільством державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, забезпеченню належного громадянського контролю за її реалізацією, підвищуватиме ефективність застосування відповідного законодавства.

Недоліки, пов'язані з функціонуванням публічної служби, та її основи – службових правовідносин, тісно перекликаються з недоліками законодавчого регулювання системи службових правовідносин сфери національної безпеки України: по-перше, сьогодні діє основний Закон України «Про національну безпеку України», натомість водночас діють багато законів, які регламентують діяльність і закріплюють повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки; по-друге, сама система суб'єктів забезпечення національної безпеки надто широка, яка неповною мірою сприяє ефективному виконанню поставлених перед ними завдань; по-третє, поки що в Україні відсутній комплексний підхід до формування єдиного правового поля забезпечення національної безпеки; по-четверте, відсутні доктрини щодо забезпечення національної безпеки України в окремих сферах життєдіяльності. Сукупність недоліків службових правовідносин, які регулюють публічну службу, мають негативний вплив на сферу національної безпеки держави.

На підставі аналізу Закону України «Про національну безпеку України» варто зазначити таке. Цей Закон стосується виключно сектору оборони і безпеки та не охоплює всі сфери, що традиційно належать до складників національної безпеки – економічної, екологічної, кібернетичної, критичної інфраструктур тощо. Автори Законопроекту не пояснили, що і як має відбуватися в цих сферах. Отже, назва Закону не відповідає змісту. Закон містить велику кількість неузго-

джених положень у рамках самого Закону, невідповідності до положень інших чинних нормативно-правових актів. Не врегульовано в Законі й взаємовідносини між начальником Генерального штабу Збройних Сил України та Головнокомандувачем Збройних Сил України, Командувачем об'єднаних сил і Командувачами видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачами (керівниками) інших військових формувань. Унаслідок цього можливий конфлікт між органами управління під час виконання завдань з оперативного керівництва військами. Усупереч стандартам НАТО, у Законі Міністерство оборони України залишається органом військового управління. Це є абсурдним, з огляду на те що Міністерство оборони України, відповідно до цього ж Закону, має очолюватися цивільним міністром і цивільними заступниками міністра. Тому Міністр оборони України як член Кабінету Міністрів, цивільна особа й керівник органу виконавчої влади не може бути підпорядкований Президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України, як і не може здійснювати оперативне керівництво застосуванням Збройних Сил України. Щоб усунути ці недоліки, на нашу думку, необхідно внести зміни й доповнення до чинного Закону, що розглядається, з метою вдосконалення службових правовідносин сфери національної безпеки держави. Унесення відповідних змін до законодавства має забезпечити створення цілісної, гнучкої, гармонійної системи забезпечення національної безпеки та регулювання службових правовідносин у цій сфері. Отже, існує необхідність визначення концептуальних підходів до комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення службових правовідносин сфери національної безпеки, від норм Конституції України до відомчих інструкцій.

Ми підтримуємо слушну думку В.П. Тимошука й А.М. Школика про нераціональність ініціатив з прийняття кількох окремих Законів України: «Про державну службу», «Про заохочення та дисциплінарну відповідальність державних службовців», «Про етику й конфлікт інтересів у державній службі», оскільки така розпорошеність може породжувати колізії та послаблювати ефективність і дієвість норм [8, с. 148].

Аналогічну позицію висловлює Н.Т. Гончарук, який зазначає, що з метою гармонізації основних положень Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших актів законодавства, що регулюють правове становище посадових осіб місцевого самовря-

дування, державних службовців, зокрема тих, які працюють в органах прокуратури, апаратах судів, дипломатичної служби, митного контролю, Служби безпеки, внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро України тощо, і їх відповідності європейським принципам публічного адміністрування, доцільно розробити і прийняти Закон України «Про публічну службу» [9, с. 12].

Разом із тим у сфері публічної служби існує низка системних проблем, які сьогодні зумовлюють необхідність її реформування й модернізації. Основними проблемами у сфері публічної служби є, по-перше, відсутність чіткого правового регулювання відносин у цій сфері (не визначено межі сфери регулювання законодавства про публічну службу, нечітке розмежування політичних та адміністративних функцій, не визначено ключові функції державних органів, органів місцевого самоврядування та публічних службовців, відсутнє чітке законодавче регулювання адміністративних процедур); по-друге, недостатня інституційна спроможність публічної служби; по-третє, низька ефективність управління людськими ресурсами в системі публічної служби. Для вирішення цих проблем необхідно створити умови для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення й посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих і компетентних фахівців – фахівців з питань реформ; упродовження інформаційної системи управління людськими ресурсами для створення умов відкритого, прозорого й ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій; формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців, забезпечення підвищення рівня їхньої професійної компетентності; реформування системи оплати праці публічних службовців; підвищення рівня авторитету та престижності публічної служби.

Висновки

На підставі аналізу й висловлених науковцями позицій нами пропонується ухвалити Кодекс про публічну службу, оскільки фрагментарними змінами забезпечити успішне функціонування службових правовідносин у сфері діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з їх багатовекторними напрямками, в тому числі сфери національної безпеки держави, вкрай важко. Тому в запропонованому Кодексі варто системно врегулювати службові правовідносини як цивільної, так і мілітаризованої служби. Цей Кодекс має об'єднати

й більш системно врегулювати службові правовідносини сфери національної безпеки за такими напрямками: державна служба; служба в органах місцевого самоврядування; заохочення та дисциплінарна відповідальність публічних службовців; етика і конфлікт інтересів у публічній службі. У цьому Кодексі доцільно врегулювати службові правовідносини цивільної служби та мілітаризованої служби як окремих видів. Службові правовідносини мілітаризованих формувань як особливий вид публічної служби мають передбачати врегулювання таких питань, які відрізняються від загальних засад цивільної служби. Зокрема, особливостей підбору кандидатів, призначення на посаду; атестації працівників; навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації; переміщення по службі; заміщення посад; формування оцінювання праці, процесу організації робочого часу та часу відпочинку; просування по службі в процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів (зовнішньоорганізаційна діяльність публічних службовців з надання сервісних послуг фізичним і юридичним особам); припинення публічної служби (закріпити вичерпний перелік підстав для звільнення публічного службовця, у тому числі розмежувавши позбавлення статусу службовця, звільнення з посади публічної служби за рішенням органу адміністрації та звільнення з посади публічної служби за власним бажанням службовця, а також відставку службовців).

Отже, з огляду на викладене, нормативно-правове забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки

України можна розглядати як діяльність компетентних державних органів і посадових осіб щодо прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на ефективне регулювання цих правовідносин у сфері організації й функціонування державної служби у сфері національної безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Мостовий Г. Реформування державної служби в Україні (стан і перспективи). *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України*. 1998. № 2. С. 51–58.
2. Ліпкан В.А. Національна безпека України: навчальний посібник. Київ: Кондор, 2006. 552 с.
3. Арістова І.В. Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 1. С. 38–44.
4. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Голос України*. 2018. № 122.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с.
9. Гончарук Н.Т. Розвиток публічної служби України в умовах її реформування та модернізації. Питання адміністративного права / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. Кн. 2. 182 с.

Статья посвящена рассмотрению актуальных вопросов нормативно-правового обеспечения служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины. Проанализированы основные нормативно-правовые акты, регулирующие служебные правоотношения сферы национальной безопасности. Выявлены недостатки и предложены пути совершенствования нормативно-правового обеспечения служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: служебные правоотношения, нормативно-правовое обеспечение служебных правоотношений, национальная безопасность Украины, государственная служба.

The article is devoted to the consideration of current issues of regulatory support of official relations in the field of national security of Ukraine. The main regulatory legal acts regulating official legal relations in the sphere of national security are analyzed. The shortcomings are revealed and the ways to improve the regulatory and legal framework of service relations in the field of national security of Ukraine are proposed.

Key words: official legal relations, regulatory support of official legal relations, national security of Ukraine, public service.

