

ПОЛІТИЗАЦІЯ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК ДЕСТАБІЛІЗУЮЧИЙ ФАКТОР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено питанням політизації службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Проаналізовано нормативно-правові акти, які визначають порядок регулювання службових правовідносин в органах, що забезпечують національну безпеку держави. Зроблено висновок про те, що деполітизація публічної служби в милітаризованих формуваннях дозволить державним службовцям якісно виконувати завдання і функції держави у сфері національної безпеки України.

Ключові слова: політизація, милітаризовані органи, службові правовідносини, публічна служба, національна безпека.

Статья посвящена вопросам политизации служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины. Проанализированы нормативно-правовые акты, которые определяют порядок регулирования служебных правоотношений в органах, обеспечивающих национальную безопасность государства. Сделан вывод о том, что деполитизация публичной службы в милитаризованных формированиях позволит государственным служащим качественно выполнять задачи и функции государства в сфере национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: политизация, милитаризованные органы, должностные правоотношения, публичная служба, национальная безопасность.

The article is devoted to questions of politicization of official legal relations in the sphere of national security of Ukraine. The normative-legal acts, which determine the procedure of regulation of service legal relations in state authorities, which ensure the national security of the state, are analyzed. It is concluded that the depoliticization of the public service in militarized formations will allow the state servants to perform high-quality tasks and functions of the state in the sphere of national security of Ukraine.

Key words: politicization, militarized state authorities, official legal relations, public service, national security.

Вступ. Політизація службових правовідносин має безпосереднє відношення до рівня національної безпеки держави. Чим більша політизація публічної служби, службових правовідносин, тим більша неузгодженість, непослідовність і хаотичність функціонування публічної служби, що, в свою чергу, створює ще більшу загрозу сфері національної безпеки держави. Службові правовідносини у сфері національної безпеки держави мають ґрунтуватися на високих професійних навичках, вміннях і знаннях, переконанні, спеціальній освіті, що визначає якість і ефективність публічної служби.

Деполітизацію публічної служби досліджували такі вчені, як Н. Армаш, Ю. Битяк, Б. Гавський, М. Головатий, В. Горбатенко, С. Дубенко, В. Куйбіда, В. Князев, І. Коліушко, В. Луговий, В. Скрипник, М. Янюк та ін. Однак залишаються малодослідженими питання деполітизації службових правовідносин у діяльності публічних службовців як дестабілізуючого фактору погіршення стану національної безпеки держави.

Постановка завдання. Мета статті – зменшити політизацію службових правовідносин публічних службовців шляхом удосконалення правових норм, які регулюють їх політичну нейтральність і підвищення рівня національної безпеки держави, виключити із практики діяльності державних політичних діячів застосування принципу політичної доцільності, прийняття ними рішень лише відповідно до Конституції та законів України.

Результати дослідження. Протягом останнього десятиліття прийнято низку документів, що спрямовані на створення професійної, політично нейтральної, авторитетної державної служби, серед них:

- Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. № 599/2000;
- Програма розвитку державної служби на 2005–2010 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2004 р. № 748;
- Указ Президента України «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» від 20 вересня 2007 р. № 900/2007.

Зазначимо, що у вітчизняному законодавстві передбачено політичний нейтралітет для державних службовців, у т. ч. і мілітаризованих органів влади (Закони України «Про державну службу», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про політичні партії в Україні» тощо). Варто зауважити, що принцип політичної нейтральності закріплено в ст. 4 Закону України «Про державну службу», зокрема сформовано принцип політичної неупередженості, який передбачає «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» [1]. Політична нейтральність державного службовця полягає в тому, що під час провадження службової діяльності він повинен об'єктивно і неупереджено виконувати законні накази (розпорядження) осіб, яким він підпорядкований, незалежно від партійної належності цих осіб і своїх особистих переконань; державний службовець не може демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії, що будь-яким способом можуть засвідчувати його особливе ставлення до певних політичних сил, партій чи блоків; не має права утворювати політичні партії, блоки та бути їх членом, брати участь у страйках та акціях громадської непокори. Крім того, державному службовцеві забороняється брати участь у передвиборній агітації [2].

Для ефективного функціонування службових правовідносин сфери національної безпеки держави нам потрібна чітка правова регламентація цих осіб, адміністративно-правове розмежування їх повноважень, компетенції, порядку взаємодії та відповідальності. Саме тому для запобігання можливих зловживань із боку цих осіб законодавець має ретельно підходити до нормативного регулювання порядку прийняття на публічну службу та її проходження на посадах державних політичних діячів. Будь-який суб'єктивізм у цьому питанні є недоречним, оскільки загрожує як інтересам громадян України (через непрофесійність прийдешніх чиновників), так і самій державі, яка через деструктивні дії невідповідних своїй посаді осіб знижує рівень національної безпеки держави, втрачає авторитет серед власного населення.

Важливо зазначити, що така політизація службових правовідносин в Україні стала проявлятися не лише у функціонуванні різних рівнів органів державної влади і їх цивільних службовців, а й у діяльності мілітаризованих органів (правоохоронних органів, військових формувань тощо). А це, у свою чергу, підвищує рівень загрози у сфері національної безпеки держави. За вимогами чинного законодавства керівниками правоохоронних органів, військових формувань, їх заступниками мають бути цивільні особи, які призначаються з числа представників політичних сил, які отримали більшість на виборах. Міністр внутрішніх справ як керівник правоохоронного органу є членом кабінету Міністрів України. Відповідно до п. 3. ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [3]. Це положення стосується і Міністра оборони України, його першого заступника та заступника, які є цивільними особами згідно із Законом України «Про національну безпеку України». Відповідно до п. 7 ст. 15 зазначеного Закону «Міністр оборони України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України з числа цивільних осіб». За п. 8 ст. 15 цього ж Закону «Перший заступник Міністра оборони України та заступники Міністра оборони України призначаються на посади з числа цивільних осіб» [4].

Сьогодні єдиним чинним нормативним документом, який стосується статусу державного політичного діяча як такого, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [3]. Саме ним і встановлюються обмеження і вимоги щодо державних політичних діячів – членів Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до його положень, членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Кабінету Міністрів України особи, які мають судимість, не погашену і не зняту в установленому законом порядку.

Такі зміни у чинному законодавстві України відповідають європейській і світовій практиці функціонування зазначених мілітаризованих формувань. Однак в українських реаліях вибір таких політичних діячів і їх діяльність мають здебільшого негативний характер, ніж позитивний. Для цього потрібен час і формування високопрофесійних, відповідальних політиків. Крім того, під час призначень на політичні посади політичними партнерами здійснюються домовленості, згідно з якими приймаються зміни до чинного законодавства з метою призначення на посаду тієї чи іншої особи, без належного рівня освіти та / або досвіду роботи у цій галузі. Такі призначення є шкідливими для службових правовідносин у сфері національної безпеки держави і їх слід розглядати як політичну корупцію, а не як політичні рішення.

Така загальноєвропейська практика знайшла своє підтвердження у Законі України «Про національну безпеку України». Цим Законом визначено, що Міністр оборони, перший заступник і заступник є цивільними особами, тобто політиками, яких призначають політичні сили, що отримали більшість під час виборів. Тепер, з погляду практики, слід визначитися, наскільки ці політичні особи політизуватимуть державний орган, міністерство, яке вони очолюють. Розраховувати на їх високий рівень професіоналізму, їх толерантність, достатній досвід управління великими організаційно-управлінськими структурами та політичну нейтральність – марна справа. Нам потрібні реальні правові гарантії діяльності не лише державного секретаря, а й функціонування в цілому державного органу, який спроможний забезпечити службові правовідносини, не допустивши їх політизації.

У зв'язку з прийняттям вищезазначеного Закону України постає питання внесення відповідних змін до Закону України «Про Збройні сили України», зокрема доповнення ст. 8-1 «Повноваження Міністра оборони, першого заступника та заступника як цивільних осіб» такими положеннями:

Міністр оборони України:

1) здійснює військово-політичне керівництво Збройними Силами України, забезпечує формування державної політики у сфері реалізації політики держави у Збройних Силах України, політичних і стратегічних цілей у сфері оборони, принципів і напрямів розвитку Збройних Сил України; 2) організовує діяльність, спрямовану на всебічне забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України, їх функціонування та розвитку в межах виконання основних завдань державної політики у сфері оборони; 3) забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності Збройних Сил України, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені міністерством проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Збройних Сил України; 4) затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи Збройних Сил України, шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани їх роботи; 5) забезпечує виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності Збройних Сил України; 6) забезпечує ведення та використання баз (банків) даних, визначає порядок обміну інформацією між структурними підрозділами Збройних Сил України та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України; 7) приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство оборони України; 8) визначає обов'язки першого заступника та заступника.

Перший заступник міністра оборони забезпечує виконання завдань і доручень Міністра оборони в межах закону та визначених посадових обов'язків. За відсутності Міністра оборони виконує його обов'язки. Заступник міністра оборони забезпечує виконання завдань і доручень Міністра оборони, першого заступника Міністра оборони в межах закону та визначених посадових обов'язків.

Із цього випливає, що Міністр оборони, його перший заступник і заступник, як цивільні особи, не мають повноважень кадрового характеру (призначення на посади та звільнення з посад) військовослужбовців і повноважень щодо безпосереднього втручання в службово-бойову діяльність особового складу. Ці повноваження належать професійному фахівцю у сфері функціонування збройних сил – начальнику генерального штабу. Це і є реальний спосіб деполітизації Збройних Сил України.

У ст. 10 Закону України «Про Національну поліцію» прямо передбачена політична нейтральність поліції, а саме: «поліція забезпечує захист прав і свобод людини незалежно від політичних переконань і партійної належності. Поліція у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій і громадських об'єднань. В органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, і

проводити політичну діяльність. Поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях» [5].

Позапартійність виписана і в Законі України «Про службу безпеки України». Зокрема, в ст. 3 Закону України «Про службу безпеки України» зазначено: «діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України». У ст. 6 цього ж закону зазначено позапартійність Служби безпеки України. Зокрема, «використання Служби безпеки України в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, у Службі безпеки України забороняється. На період служби чи роботи за трудовим договором членство співробітників Служби безпеки України у таких об'єднаннях зупиняється. Як виняток, дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, у професійних спілках [6].

Зазначені правові норми стосуються службовців мілітаризованих структур. На практиці положення і вимоги політичної нейтральності з боку службовців мілітаризованих формувань виконуються беззаперечно. А якщо і виникають окремі порушення, то реакція до таких службовців є миттєвою – аж до звільнення зі служби. Однак слід зауважити, що виписані норми позапартійності та політичної нейтральності абсолютно не діють і не поширюються на міністрів, їх заступників як політичних діячів. Цьому сприяє недосконалість законодавства, яке фактично дозволяє політизувати державний орган, особливо мілітаризоване формування, що тягне за собою значне погіршення службових правовідносин і, як наслідок, небезпеку погіршення рівня національної безпеки держави. Як розв'язати цю проблему? У чому ключ розв'язання цієї проблеми? Наука адміністративного права має сьогодні відповісти на питання: навіщо в механізмі державного управління має відбуватися розподіл праці публічних службовців, чому політика має бути відділена від реалізації виконавчих повноважень і яким чином це слід зробити? Як розв'язання цього питання впливатиме на діяльність органів державної влади, їх службових правовідносин, і яке значення це має для сфери національної безпеки держави? Відповідь на ці питання має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки його розв'язання дозволить зменшити політизацію державних органів і їх службових правовідносин, підвищить ефективність державного регулювання, що у підсумку сприятиме підвищенню рівня національної безпеки держави.

Історія взаємозв'язку між політичною й адміністративною сферами в Україні впродовж останнього десятиріччя має безліч драматичних ситуацій. Важливо зазначити, що така політизація службових правовідносин в Україні стала проявлятися не лише у функціонуванні різних рівнів органів державної влади і їх цивільних службовців, а й у діяльності мілітаризованих органів (правоохоронних органів, військових формувань тощо). А це, в свою чергу, підвищує рівень загрози у сфері національної безпеки держави. За вимогами чинного законодавства керівниками правоохоронних органів, військових формувань, їх заступниками мають бути цивільні особи, які призначаються з числа представників політичних сил, що отримали більшість на виборах. Як показує практика останніх десяти років, такі призначення виявилися не на користь функціонування цих мілітаризованих формувань, а відтак і не сприяли підвищенню рівня національної безпеки держави.

На наш погляд, закріплення положення про міністрів і їх заступників як політичних діячів є загальноєвропейською практикою. А значні помилки у діяльності цих політиків свідчать лише про надзвичайно низький рівень їх політичної культури, незадовільний рівень організаційно-управлінської діяльності, фахової підготовки, недостатній практичний і життєвий досвід, низькі моральні якості, з одного боку, та недостатній громадський контроль за їх діяльністю – з іншого. Так, на посади призначалися політики, цивільні особи, які не мали належної освіти за профілем діяльності, з відсутнім досвідом роботи у мілітаризованих формуваннях, відсутнім належним досвідом організаційно-управлінської діяльності у таких складних організаційно-управлінських структурах, недостатнім життєвим досвідом. Їх призначення продукувало значні зміни у функціонуванні керівників усіх рівнів мілітаризованого формування. Для прикладу, при зміні головного політичного функціонера міністерства лише в центральному апараті МВС України було звільнено понад 1 800 осіб. Такі перестановки торкнулися й обласних і районних рівнів. Перепризначення керівників середньої ланки відбувалися не завжди за принципом професіоналізму, без проведення відповідних конкурсів заміщення вакантних посад, а частіше за все – із порушенням спеціального законодавства (наприклад, положення про проходження служби), з урахуванням такого чинника у підборі кадрів, як особиста відданість, лояльність до певної політичної сили, підтримка її у своїй службовій діяльності та перетворення силових і мілітаризованих органів у власну службу безпеки

політичної партії, яка прийшла до влади. Такі перекося у діяльності службових правовідносин у сфері національної безпеки України в милітаризованих органах, які є найважливішими суб'єктами сектору національної безпеки й оборони, та їх політизація є неприпустимою і такою, що катастрофічно погіршує рівень національної безпеки держави.

Вирішення цієї проблеми лежить у нормативно-правовому вдосконаленні адміністративно-правового статусу державного політичного діяча. Так у ст. 16 Закону України «Про національну поліцію України» визначені основні повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах із поліцією. Зокрема, Міністр внутрішніх справ України: 1) забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг і контролює її реалізацію поліцією; 2) забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та Міністерством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції; 3) затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи; 4) забезпечує виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції; 6) забезпечує ведення та використання баз (банків) даних, визначає порядок обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України, поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України; 7) приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України; 8) виконує інші обов'язки відповідно до цього та інших законів України [5].

Аналізуючи повноваження міністра, виписані в нормі закону, можна зробити висновок, що в цілому Міністр не має повноважень на втручання в оперативно-службову, службово-бойову, слідчу діяльність і повноважень у кадровій функції (погодження на призначення, звільнення керівників департаментів, управлінь тощо). Саме ці функції вказують на наявність або відсутність політичного впливу на службові правовідносини поліції. Однак під час ретельного аналізу закону можемо констатувати таке. Відповідно до п. 5. ст. 15 Закону України «Про національну поліцію України» «керівники територіальних органів поліції призначаються на посади та звільняються з посад керівником поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України». А якщо повернутися до українських реалій, то і призначення, і звільнення керівників територіальних підрозділів поліції відбувається за вказівкою Міністра внутрішніх справ. Саме через призначення і звільнення керівників вказаних рівнів поліції визначається політизація роботи правоохоронного, милітаризованого формування. А той, хто призначає і звільняє з посади, має прямиий вплив на оперативно-розшукову, слідчу, службово-бойову діяльність. Це і є реальна політизація милітаризованого органу. За останні десять років таких прикладів політизації милітаризованих формувань можна навести безліч. Така невинправдана політизація службових правовідносин є дестабілізуючим фактором і причиною погіршення стану національної безпеки держави.

Висновки. На основі аналізу наукової літератури, практики діяльності органів державної влади, милітаризованих формувань можна зробити висновок про те, що не варто протиставляти державного політичного діяча державному службовцю, не варто намагатися визначити, хто із них головний, а хто – другорядний. Ефективність державної служби, в основі якої лежать службові правовідносини, залежить від збалансованості й оптимізації політично-адміністративної взаємодії державних політичних діячів, політиків і державних службовців, від їхніх відносин стосовно влади й управління, але в межах, визначених законом. Чим кращий рівень збалансованості й оптимізації політично-адміністративної взаємодії, чим досконаліша правова норма розмежування повноважень державного політичного діяча та державного чиновника, їх адміністративно-правового статусу, тим стабільніше функціонування державного органу, службових правовідносин, тим вищий рівень національної безпеки держави.

З метою запобігання фактору політизації поліції як милітаризованого правоохоронного органу пропонується усунути прогалини в чинному Законі України «Про національну поліцію України». Зокрема, в ст. 16. п. 7 формулювання «виконує інші обов'язки відповідно до цього та інших законів України» слід виключити. Доповнити ст. 16 п. 8 такого змісту: «забезпечує представлення інтересів МВС України у взаємовідносинах із поліцейськими органами зарубіжних країн, підписує відповідні угоди про співпрацю»; п. 5. ст. 15 Закону України «Про національну поліцію України» викласти у такій редакції: «керівники територіальних органів поліції призначаються на посади та звільняються з посад керівником національної поліції».

Чітке та законодавчо закріплене розмежування політичного й адміністративного рівнів системи державного управління в Україні дозволить, з одного боку, зменшити рівень політизації службових правовідносин, з іншого – підвищити рівень національної безпеки держави через застосування якості підготовки і реалізації управлінських рішень, всебічне запровадження ідеї «державного менеджменту» (передусім маркетингової орієнтації системи державного управління на потреби громадян), розвиток конкурентних відносин між державним і приватним секторами, децентралізацію як засіб розвитку самоврядної парадигми управління та розвитку креативного мислення.

Реальна деполітизація публічної служби, особливо мілітаризованих формувань, дозволить державним службовцям якісно виконувати завдання і функції держави, в т. ч. у сфері національної безпеки держави на професійній основі, гарантуватиме сталість і стабільність службових правовідносин, покращання добробуту суспільства й силу держави, бездоганність та ефективність управлінської діяльності, її незалежність від можливих політичних змін.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів: навч. посіб. / Головне управління державної служби України, Порогова програма корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС) щодо зниження рівня корупції. К: Школа вищого корпусу державної служби, 2010. 67 с.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page3>.
4. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2>.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page5>.
6. Про службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

УДК 342.9

ЧЕРВЯКОВА О.В.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПІДПРИЄМЦІВ І МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

У статті виділено особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в окремих країнах і визначено можливість використання відповідного зарубіжного досвіду в Україні в контексті вдосконалення механізму захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності.

Ключові слова: захист прав суб'єктів підприємницької діяльності, захист підприємців, адміністративно-правовий захист, захист прав.

В статье выделены особенности административно-правового обеспечения защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в отдельных странах и определены возможности использования соответствующего зарубежного опыта в Украине в контексте совершенствования механизма защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: защита прав субъектов предпринимательской деятельности, защита предпринимателей, административно-правовая защита, защита прав.

© ЧЕРВЯКОВА О.В. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)