

Столбовий В.М.

к.ю.н., доцент,

докторант відділу аспірантури і докторантури
Національна академія Служби безпеки України

КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Розглядаючи службові правовідносини сфери національної безпеки, ми торкаємося питання діяльності суб'єктів органів публічної влади, які, реалізуючи завдання і функції держави, впливають на сферу національної безпеки України. Своєю чергою, говорячи про класифікацію публічної служби як широке загальнотеоретичне поняття, від якого відштовхуються основні наукові підходи до класифікації суб'єктів службових правовідносин сфери національної безпеки, ми маємо спиратися на теоретичні положення вчення про суб'єкти адміністративного права та законодавче визначення суб'єктів сфери національної безпеки України. Варто зауважити, що чинне законодавство України не визначає види державної служби і не подає їх класифікації. Вирішити це завдання намагається наука, зокрема філософія права, теорія держави і права, теорія адміністративного права.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Загальні питання публічної служби досліджували науковці: Н.О. Армаш, Т.Є. Василевська, М.П. Грай, Н.Т. Гончарук, С.О. Конєва, В.М. Олуйко, І.В. Письменний, А.М. Школик, Н.В. Коваленко, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, В.А. Куйбіда, С.О. Мосьондз, О.В. Хорошенко, І.М. Цуркан, Н.В. Янюк, О.Г. Ярема та інші. Класифікація державної служби розглянута у працях Є.І. Бородіна, Р.Г. Ботвінова, К.О. Ващенко, Н.А. Липовської, С.М. Серьогіна, Н.А. Сорокіна, М.І. Іншина та ін. Але в указаних дослідженнях питання класифікації суб'єктів службових правовідносин сфери національної безпеки майже не висвітлюється.

Формулювання завдання дослідження.

Метою статті є систематизація наявних наукових підходів до визначення належної теоретичної аргументації класифікаційних критеріїв поділу суб'єктів службових правовідносин сфери національної безпеки України на види, визначення особливостей їх класифікації, спираючись на наявні види публічної служби, з'ясування їх відмінностей, обґрунтування їхнього законодавчого врегулювання в умовах суспільних реформ.

Виклад основного матеріалу. Суб'єкти адміністративного права – це учасники суспільних відносин, які відповідно до адміністративно-правових норм наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин [1, с. 44]. Ст. 1 Закону України «Про національну безпеку» визначає сектор безпеки і оборони, в якому згруповані суб'єкти її забезпечення [2]. Однак зазначена видова класифікація цих суб'єктів, які в сукупності є неоднорідними, мають свої особливості, різний соціально-правовий статус та призначення, різний вплив на сферу національної безпеки, не закріплена у чинних законах, які регулюють проходження публічної служби («Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо), що в подальшому і буде нами досліджено.

Аналізуючи види органів державної влади, ми будемо враховувати визначення публічної служби, наведене в ст. 4 п. 17 Кодексу адміністративного судочинства України: публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах,

професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [3]. Така видова класифікація публічної служби означена законодавцем і зорієнтована на вирішення завдань адміністративного судочинства.

Слід зауважити, що під час наукового аналізу класифікації суб'єктів службових правовідносин необхідно відштовхуватись від основної адміністративно-правової категорії – публічної служби. У теорії адміністративного права з приводу класифікації суб'єктів є різні позиції. Крім того, немає єдиної думки з приводу того, про що саме йдеться: «типи», «види», «форми» чи «рівні» публічної служби. Саме такі різноманітні і різноаспектні поняття часто використовуються у характеристиці, зокрема, державної служби. Найчастіше використовується поняття «види» державної служби, рідше – «типи» і «види» [4, с. 179].

Аналіз наукової літератури з цього питання дає підстави зробити висновок, що нині є ціла низка комплексних причин, зокрема багаторідність видів державних органів, неоднаковість їх статусів, дублювання виконуваних ними завдань, функцій, повноважень, що певною мірою ускладнює пошук критеріїв, які дали б змогу чітко розмежувати особливості та специфіку публічної служби за видами.

Г. Пономаренко, І. Письменний, Л. Біла, Н. Липовська, С. Ківалов у своїх дослідженнях не дають відповіді на питання, за якими критеріями вони класифікують державну службу, а лише формально вказують, перераховують різні її види. В.Л. Коваленко класифікує державну службу за «типами», не обґрунтовуючи належним чином, чому саме «типи», а не «види». У більшості зазначених авторів не проглядається кінцева мета такої класифікації (тобто навіть нам потрібна така класифікація). Тому, вирішуючи питання класифікації, варто визначитись із науковим

інструментарієм зазначених понять, зокрема з науковим розумінням таких важливих термінів, як класифікація, тип, вид. Класифікація – дія за значенням класифікувати; система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [5, с. 544]. Отже, йдеться про класифікацію органів публічної влади, які групуються за спільними ознаками, властивостями, у тому числі типами та видами. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови «тип» – це зразок, модель, форма, властивість, яким відповідає певна група предметів, понять, явищ; певна множина об'єктів [5, с. 1450]. У практиці діяльності публічних органів зазвичай використовується не «тип» публічного органу влади, а «вид». На наш погляд, більш точним, таким, що розкриває сутність класифікації суб'єкта та об'єднує ряд явищ за спільними ознаками, є термін «вид» як окрема галузь роботи, заняття, різновид у ряді предметів, явищ; підрозділ, що об'єднує ряд предметів, явищ за спільними ознаками і входить до складу загальнішого вищого розділу – роду [5, с. 132]. З цією метою варто визначитись з критеріями, за якими буде здійснюватись така класифікація. Саме критерії класифікації відображають властивості того явища, яке є її предметом [6, с. 129].

Слід погодитись з С.О. Конєвою, яка зазначає, що усі 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 і характеризуються загальнодержавною значущістю [7, с. 32].

Варто зауважити, що на законодавчому рівні в Законі України «Про державну службу» питання класифікації ані державної, ані публічної служби не знайшло свого вирішення. Як зазначає М.І. Цуркан, дотепер немає єдиного законодавчого акта, який

би передбачав такі основоположні засади публічної служби, як поняття, особливості, види, принципи публічної служби, поняття та види публічних службовців, способи вступу на публічну службу, основи проходження публічної служби, атестація публічних службовців, основні підстави припинення публічної служби, відповідальність публічних службовців тощо. Чинне законодавство про публічну службу є некодифікованим, несистематизованим, його більшість становлять підзаконні нормативні акти [8, с. 19].

В.Б. Авер'янов, здійснюючи класифікацію видів органів виконавчої влади, застосовує різні критерії: характер компетенції (або зміст функцій), сфера дії, способи прийняття владних рішень, організаційно-правовий рівень [9, с. 209]. Р.Г. Ботвінов в основу такого поділу ставить вибір того чи іншого критерію, зокрема: поділ влади; особливості реалізації функцій державної служби; наявність можливості застосування примусу; особливий характер проходження служби [10, с. 114]. Ю.П. Битяк в основу класифікації органів виконавчої влади ставить те, який обсяг і характер компетенції мають органи виконавчої влади: їх поділяють на органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції, органи предметної компетенції [11, с. 74].

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла класифікують державну службу за такими видами: а) служба в органах законодавчої, виконавчої та судової влади; б) цивільна та мілітаризована (воєнізована) служба; в) цивільна та спеціалізована служба; г) державна (у державних органах та військова) і цивільна (муніципальна служба, служба в державних організаціях і установах, апаратах політичних партій, громадських організаціях, недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах тощо) [12, с. 16].

Г.О. Пономаренко пропонує поділ державної служби на: 1) цивільну (державна служба, муніципальна служба); 2) мілітаризовану (служба у військових органах та воєнізованих

(мілітаризованих) правоохоронних органах). Цивільна служба, своєю чергою, поділяється на два види: цивільна загальна служба, яка полягає у здійсненні загальних функцій, що характерні для будь-якого виду державної служби, і не відрізняється галузевою специфікою; цивільна спеціальна служба, яка регулюється конкретними правовими актами, а її службовці наділені спеціальною компетенцією [13, с. 154–179].

І. Письменний, Н. Липовська пропонують класифікувати державну службу в широкому і вузькому розумінні. У широкому: 1) адміністративна державна служба; 2) спеціалізована державна служба; 3) патронатна державна служба. У вузькому: 1) цивільна державна служба (державні службовці державних органів державного апарату); 2) мілітаризована державна служба; 3) спеціалізована державна служба [14, с. 200].

Як бачимо, єдиних критеріїв для класифікації видів державної служби ні в теорії адміністративного права, ні в законодавчій практиці не вироблено. Однак, беручи до уваги один із цих критеріїв і нехтуючи іншими, ми не зможемо зробити науково обґрунтовану класифікацію, яка б охоплювала усі види державної служби. Оскільки таких критеріїв може бути знайдено одразу кілька, відповідно, ми отримуємо різні класифікаційні моделі [14, с. 200–209].

Більшість науковців вважає, що державна служба поділяється тільки на цивільну і мілітаризовану [15, с. 142]. В.Л. Коваленко пропонує застосувати принцип поділу всієї державної служби на два основні типи (цивільну службу і мілітаризовану службу) і третій додатковий тип – спеціалізовану службу. Своєю чергою, типи державної служби він поділяє на види [16, с. 395]. Ми не поділяємо цю точку зору. На наш погляд, термін «типи» не відповідає критерію класифікації. Варто говорити не про «типи», а про «види», тому що види органів публічної влади як суб'єктів службових правовідносин об'єднуються в один ряд за спільними ознаками.

Своєю чергою, О.Д. Лазор поділяє службу на публічну (діяльність регулюється публічним правом, зокрема нормами законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування») і цивільну (діяльність регулюється нормами приватного (трудоного) права). Публічна служба, своєю чергою, поділяється на мілітаризовану і загальнофункціональну. Загальнофункціональна державна служба включає в себе спеціалізовану й адміністративну (служба в Адміністрації Президента України, Секретаріаті ВРУ, Секретаріаті Кабміну, місцевих державних адміністраціях) [17, с. 38].

Отже, зазначені науковці, вирішуючи питання про видову класифікацію органів публічної служби, здебільшого доходять загальної висновку про такі її види: цивільна і мілітаризована; цивільна; спеціалізована та мілітаризована. Основними критеріями, за якими науковці класифікували ці види публічної служби, були специфічність виконуваних завдань (особливості реалізації функцій державної служби) та різні підходи щодо їх правового регулювання. Ми підтримуємо загальною таку видову класифікацію, однак вона потребує уточнення та доповнення.

Не викликає суперечок позиція вітчизняних науковців стосовно виділення зі складу публічної служби мілітаризованої. Критеріями її виділення є ознаки, які відрізняють її від цивільної служби. Крім того, ми пропонуємо розглядати мілітаризовані формування як спеціальні суб'єкти органів публічної влади і службових правовідносин зокрема. Такими підставами об'єднання їх в одну групу, вид «мілітаризованих формувань» як спеціальних суб'єктів є наявність спільних ознак, не притаманних загальним (цивільним) суб'єктам органів публічної влади. У тлумачному словнику термін «мілітаризація» означає «перенесення форм і методів воєнної організації в галузь цивільних відносин» [5, с. 675].

На наш погляд, варто говорити не про державну службу, а про публічну службу, яка є єдиною за своєю природою, разом із тим охоплює

цілу низку видів і підвидів державної служби. Ми підтримуємо думку Р.Г. Ботвінова [4, с. 57], що, визначаючи місце кожного з видів служби в системі публічної служби, варто виходити з концептуального положення, за яким публічна служба, як і публічна влада, єдина за своєю правовою природою і розрізняється тільки за вирішуваними завданнями. Тому поділ публічної служби на види відбувається залежно від різних напрямів діяльності держави. Використовуючи логіку взаємозв'язку і супідрядності категорій «загальне – особливе – спеціальне», запропоновано такий підхід: загальне – публічна служба, поділяється за призначенням на звичайну і особливу, в якій виокремлюється спеціалізована, військова та суддівська служба. У зв'язку з цим актуальним видається прослідкувати взаємозв'язки, виділити загальне та специфічне у проходженні публічної служби особливого призначення [4, с. 179]. Ми підтримуємо класифікацію публічної служби, запропоновану Р.Г. Ботвіновим, із певними доповненнями та уточненнями. На нашу думку, автором не зовсім вдало застосовані такі поняття класифікації за призначенням, як «звичайний» і «особливий». Звичайний, який нічим не вирізняється, не має якихось специфічних, визначних особливостей, якостей [5, с. 446]. Однак службові правовідносини публічної служби не зовсім укладаються в поняття «звичайний», оскільки службові правовідносини посадових осіб публічних органів відрізняються від інших працівників (обслуговуючий персонал), зокрема: обіймають штатну посаду в органі публічної влади; виконують завдання і функції держави; отримують зарплату з державного бюджету; мають особливий правовий статус; їх службові відносини регулюються спеціальним законодавством (законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування») та інші. Не зовсім проглядається критерій, за яким автор визначає органи публічної влади (суб'єкти службових правовідносин), зараховуючи їх до «особливих». Особливий характерний лише для певного предмета, явища та ін., він своєрідний, специфічний

[5, с. 544]. Отже, постановка в один логічний ряд за своєрідними специфічними особливостями військової служби, суддівської служби є не зовсім точною, не відповідає критерію особливого. Особливості цих суб'єктів різняться за усіма параметрами: правовим регулюванням; цілями і задачами, особливим порядком вступу і проходження служби; правовим статусом тощо. З метою виділення мілітаризованої служби, суддівської служби, на наш погляд, варто застосувати термін «спеціальні суб'єкти» у загальній структурі класифікації.

Висновки. На підставі аналізу наукових праць ми пропонуємо класифікацію публічної служби за формою її діяльності (органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи судової влади), за специфікою (особливістю) компетенції публічної служби (політична служба, цивільна служба, спеціалізована та мілітаризована служба).

Слід 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 усіх її суб'єктів. Аналіз нормативно-правової бази та наукових джерел дає підстави виокремлювати зі складу публічної служби її

підвид – мілітаризовану службу. Однак в окремих суб'єктів публічної служби, наприклад, таких, як мілітаризовані формування, є свої особливі ознаки, притаманні тільки їм. Мілітаризована служба представлена системою службовців органів, які забезпечують суверенітет і територіальну цілісність держави, захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування основних прав громадян. Вона включає військову службу, службу в органах поліції, кримінально-виконавчих структурах [18, с. 215]. Ми підтримуємо таку класифікацію з певним доповненням. Мілітаризована служба має такі особливості службових правовідносин, які не характерні для інших видів і типів публічної служби (особливий порядок вступу; підвищені вимоги до стану здоров'я, правового порядку носіння і застосування вогнепальної зброї; супровід цієї діяльності постійним ризиком для життя і здоров'я, як для себе, так і для близьких осіб; особливий характер служби в поліції, а саме: служба у святкові та вихідні дні; служба позмінно; служба з нерівномірним графіком; служба в нічний час; сувора регламентація служби дисциплінарними статутами, положеннями та домінування у службових правовідносинах принципів єдиначальності, безперервності служби, конспірації тощо).

Анотація

Стаття присвячена розгляду наукових підходів до визначення критеріїв класифікації суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Визначено особливості їх класифікації, з огляду на наявні види публічної служби, з'ясовано їх відмінності. Обґрунтовано законодавче врегулювання суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України в умовах суспільних реформ.

Ключові слова: службові правовідносини, органи державної влади, публічна служба, класифікація, національна безпека.

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению научных подходов к определению критериев классификации субъектов служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины. Определены особенности их классификации, опираясь на существующие сегодня виды публичной службы, выяснены их различия. Обосновано законодательное урегулирование субъектов служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины в условиях общественных реформ.

Ключевые слова: служебные правоотношения, органы государственной власти, публичная служба, классификация, национальная безопасность.

Stolbovyi V.M. Classification of subjects of official legal relations in the sphere of national security of Ukraine

Summary

The article is devoted to the consideration of scientific approaches to the definition of criteria for the classification of subjects of service relations in the field of national security of Ukraine. The features of their classification are determined, based on the types of public service that exist today, and their differences have been clarified. The legislative regulation of the subjects of service relations in the field of national security of Ukraine in the context of social reforms is justified.

Key words: official relations, public authorities, public service, classification, national security.

Список використаних джерел:

1. Мосьондз С.О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах : навч. посібник. Київ : Прецедент, 2006. 176 с.
2. Про Національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
4. Ботвінов Р.Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. управ. : 25.00.03. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро, 2018. 502 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
6. Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА, 2003. 576 с.
7. Конєва С.О. Звільнення з публічної служби як захід запобігання корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 201 с.
8. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
10. Ботвінов Р.Г. Підходи до класифікації видів державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3 (30). С. 114–119.
11. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
12. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник. 2-е вид., перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.
13. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 467 с.
14. Письменний І., Липовська Н. Види державної служби: теоретична полеміка. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4 (27). С. 200–209.
15. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно правовой и логико понятийный анализ : монографія. Харьков : Факт, 1998. 168 с.
16. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
17. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні : навч. посібник. Вид. 3-тє і перероб. Київ : Дакор, 2009. 560 с.
18. Публічна служба: системна парадигма : кол. монографія / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.