

В.В. Забарський

здобувач

(Військовий інститут Київського національного
університету ім. Тараса Шевченка)

УДК 342.95

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕЖІ ВИКОРИСТАННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ПРАВА НА ОБ'ЄДНАННЯ

Встановлено доцільність існування обмежень політичного права військовослужбовців Збройних сил України на об'єднання у професійні спілки у вигляді зобов'язання зупинення членства у такій організації на період військової служби як засобу забезпечення політичної нейтральності військової служби в Україні.

Ключові слова: Збройні Сили України, об'єднання, професійні спілки, право на об'єднання, правообмеження.

Стаття посвячена установленню целесообразности существования ограниченный политического права военнослужащих Вооруженных сил Украины на объединение в профсоюзы в виде обязательств прекращения членства в такой организации на период военной службы как средство обеспечения политической нейтральности военной службы в Украине.

Ключевые слова: Вооруженные Силы Украины, объединения, профессиональные союзы, право на объединения, правоограничение.

The article is devoted to establishing of expediency of existence the limitations of political rights for servicemen in the Armed Forces of Ukraine to unite in trade unions as a commitment termination of membership in this organization for a time of military service as a means of ensuring the political neutrality of the military service in Ukraine.

Keywords: Armed Forces of Ukraine, associations, trade unions, right to associations, limitation of right.

Постановка проблеми. Актуальність даної теми обумовлена питаннями використання політичних прав військовослужбовцями з урахуванням спеціальних правил за рахунок встановлення обґрунтованих обмежень нормами адміністративного права у розумінні передбачення такої можливості у Конституції України. Водночас, обґрунтованість встановлення не означає доведену доцільність існування конкретних правообмежень щодо використання певних прав у конкретний історичний період (проблема інтерпретації прав людини у певний період державотворення). Річ у тому, що перші з міжнародних актів з питань правового регулювання політичних прав, які, до речі, входять до сукупності актів під умовною назвою «Міжнародний Білль про

права людини», прийнято вже понад п'ятдесят років тому. Незважаючи на те, що світове співтовариство намагається виробити єдині правила соціальної і правової захищеності громадян, уніфікувати, прийняти єдині стандарти і процедури, які б сприяли визнанню гідності, притаманної всім членам людської сім'ї [1, с. 17], про єдність правового регулювання прав людини і громадянина, в тому числі і політичних, у різні історичні періоди розвитку держав, а тим більше різних країн, стверджувати неможливо. Яскравим прикладом різниці між інтерпретацією законодавством та практичним втіленням політичних прав є правове регулювання та використання цього різновиду прав в СРСР і в незалежній Україні.

І тут виникає питання: чому одні й ті самі норми трактуються і втілюються в національному законодавстві різних країн, рівно як і одних тих самих країн, у різні історичні періоди неоднаково? Як пояснює М.П. Рабінович, при закріпленні і здійсненні за допомогою об'єктивного юридичного права – внутрішньодержавного (національного) законодавства – основних прав людини надзвичайного значення набуває розв'язання проблеми їх розуміння (осмислювання) відповідними органами держави та іншими суб'єктами даного суспільства [2, с. 76-77]. Це означає, що рівень законодавства «значною мірою визначається конкретно-історичними тенденціями і проблемами його функціонування, які, у свою чергу, обумовлюються об'єктивними закономірностями розвитку суспільства, наявними умовами і потребами суспільного життя» [3, с. 18-19]. Законодавство конкретних держав, яке фіксує конкретно-історичне розуміння основних прав людини, досить часто не збігається (причому не стільки термінологічно, скільки у соціально-змістовному плані) із закріпленими у міжнародних нормативних документах «стандартами» таких прав, а ще більшою мірою – із законами інших держав з цих же питань. «Наслідком такої, так би мовити, герменевтико-юридичної ситуації стає те, що цінності, які у міжнародних документах декларуються, вважаються загальнолюдськими... при їх реальному здійсненні, втіленні у життя наповнюються цілком конкретним, здебільшого неоднозначним змістом, а отже у дійсності функціонують не як загально-, а як окремо- (особливо-) людські». Науковець наголошує, що найбільш виразно, рельєфно така ситуація проявляється тоді, коли у процесі державно-правового (юридичного) регулювання неминуче постає проблема меж (обмежування) прав людини. Практичне розв'язання цієї проблеми, як засвідчує практика, ніде і ніколи не було універсальним, одноваріантним, «нерухомим» [2, с. 76-77].

Отже, правове регулювання прав людини і громадянина перебуває у постійній динаміці, що на практиці втілюється у розвитку (зміні, доповненні, розробці нових і втраті чинності нормативно-правових

актів або їх окремих частин) як міжнародного, так і національного законодавства окремих країн. Правове становище особистості як сукупності встановлених державою прав, обов'язків і свобод не є чимось постійним, незмінним, вічним. Не тільки кожна суспільно-економічна формація характеризується відомою своєрідністю в юридичному закріпленні свободи особи, а й, як правило, кожна окрема держава намагається по-своєму вирішити дану проблему. При цьому зі зміною однієї суспільно-економічної формації на іншу спостерігається істотний прогрес як у поглядах на права особистості, так і в сукупності реальних прав і свобод, наданих конкретних типів особистості [4, с. 132-133]. Зрозуміло, що реформуванню законодавства передують теоретичне осмислення певних питань, в тому числі й переосмислення певних фактів. Щодо політичних прав військовослужбовців означене є як раз актуальним, оскільки доцільність існування деяких з встановлених сьогодні правообмежень викликає, на наш погляд, сумніви.

Метою даної статті є доведення того, що сьогодні є необхідним перегляд встановлених обмежень політичного права військовослужбовців Збройних сил України на об'єднання на предмет доцільності існування таких обмежень як крайньої необхідності адміністративно-правового регулювання. Задля досягнення визначеної мети встановимо нормативні засади адміністративно-правового регулювання заборони членства у політичних партіях і професійних спілках на період військової служби як обмеження права на свободу асоціації, визначимо мету існування заборон стосовно права на об'єднання, встановимо необхідність їх існування.

За основу дослідження візьмемо праці таких науковців, як О. Гончаренко, В.М. Докашенко, П. М. Рабінович, О.Л. Тупиця та ін.

Виклад основного матеріалу. Щодо політичних партій, то, беззаперечно, військовослужбовці повинні бути поза політикою. І без обмеження членства у політичних партіях військовослужбовців на період служби цей принцип втілити неможливо. Адже політична партія утворюється задля забезпечення участі громадян у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування [5]. Водночас, реалізація права на об'єднання у професійні спілки не обов'язково, на наш погляд, означає участь у політичному житті суспільства членів такої організації.

Вважаємо, що право на об'єднання у професійні спілки є політичним лише тією мірою, що забезпечує задоволення політичних інтересів. Право на об'єднання у професійні спілки, насамперед, є соціально-економічним трудовим правом кожної людини. І відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV [6] ці громадські організації створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціа-

льно-економічних прав та інтересів членів профспілки (ст. 2), становлячи собою неприбуткові добровільні громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) (ст. 1).

Звернімо увагу, що зобов'язання зупинити членство у професійних спілках міститься у ст. 17 Закону України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934-ХІІ [7], що має назву «Обмеження політичної діяльності у Збройних Силах України». Це означає, що у наведеному положенні членство у професійній спілці пов'язується з необхідністю забезпечення політичного нейтралітету. Інакше навіть зобов'язувати військовослужбовця зупинити членство у професійній спілці як можливість забезпечити політичну нейтральність військовослужбовців.

У свою чергу, означений зв'язок вказує на втілення в рамках вказаного законодавчого положення позиції науковців, які вважають професійні спілки беззаперечними складовими політичної системи, а їх політичну активність обов'язковою. Так, В.М. Докашенко, встановлюючи місце професійних спілок у контексті програмних документів сучасних політичних партій, ухиляється «від обґрунтування доцільності політичної діяльності цієї масової організації» і визначає, що «вона мала місце у всі часи й у різних політичних системах. Скажімо, ті ж радянські профспілки, розгортаючи масове соціалістичне змагання чи пропагуючи якесь рішення правлячої партії, або формуючи ідеологічно упереджений репертуар колективів художньої самодіяльності, хіба цим самим не брали участі у політичному житті суспільства і не зміцнювали устої панівного режиму? А сучасні профспілкові формування, посідаючи іноді аж занадто радикальну позицію стосовно владних підрозділів, хіба не впливають на політичну ситуацію в країні?» Тому науковець вважає правомірним «говорити не про доцільність політичної діяльності професійних спілок як такої (вона завжди і всюди мала і має місце, інакше вони не були б складовою частиною політичної системи), а про їх опосередковану або пряму участь у цьому процесі» [8, с. 251-252].

На наш погляд, така категоричність не є виправданою. Зокрема, О.Л. Тупиця доходить висновку, що лише «невизначеність кола реальних інститутів політики сучасної України створює для профспілкового руху в усіх його проявах можливість долучення до числа компонентів політичної системи, а не зовнішнього середовища» [9, с. 108]. Існування ж такого трактування політичної системи має першочергове значення для відповіді на питання доцільності існування обмеження права військовослужбовців на об'єднання у професійні спілки у вигляді зобов'язання зупинити членство у професійних спілках на період військової служби: обмеження є необхідним у разі беззаперечно-

го віднесення професійних спілок до елементів політичної системи сучасного суспільства. Це означає, що доведення можливості (а не обов'язковості) участі професійних спілок у політичному житті країни свідчитиме про відсутність належних підстав для зобов'язання військовослужбовців зупинити членство у професійних спілках на час служби. Інша річ, що доцільним може бути встановлення спеціальних правил функціонування тих професійних спілок, членами яких будуть військовослужбовці, як меж реалізації цими суб'єктами права на об'єднання у професійні спілки.

Як було зазначено, вважаємо, що політична активність професійних спілок не є обов'язковою, хоча і притаманна сучасній Україні. За словами В.М. Докашенка, одного боку, серед партій виникає спокуса використати професійні спілки з метою досягнення своїх програмних цілей та завдань; з іншого – професійні спілки для утримання свого соціального статусу і призначення змушені повніше використовувати свій політичний потенціал [8, с. 251-252]. Водночас експерти фокус-групового дослідження «Участь профспілок у політичному житті України», яке відбулося у червні-липні 2002 р., зазначили, що «профспілка має право займатися політичною діяльністю, однак якщо вона усувається від виконання соціально-економічних завдань, то перестає бути профспілкою. Конвенція Міжнародної організації праці від 1952 р. передбачає право профспілки вільно здійснювати свою діяльність і лобювати свої права. Для реалізації цього права профспілки повинні володіти правом здійснювати політичну діяльність задля досягнення власних цілей. Тому профспілки можуть співпрацювати з політичними партіями заради захисту прав трудящих [10, с. 6]. Отже, «право» означає «можливість», а не «зобов'язання», що в контексті нашого дослідження є аргументом на користь відсутності достатніх підстав для обмеження права на об'єднання у професійні спілки як заходу забезпечення політичної нейтральності службовців.

Вважаємо, що є підстави визначати професійні спілки елементами політичної системи у разі їх політичної активності, яка, навіть у такому випадку, не становить мету створення даної організації, а лише є одним з засобів досягнення мети утворення і функціонування – захисту і представництва трудових, соціально-економічних прав та інтересів своїх членів. Це означає, що політична активність професійних спілок не є обов'язково притаманною професійній спілці як суб'єкту права.

О.Л. Тупиця доходить висновку, що політична активність професійних спілок притаманна здебільшого перехідним суспільствам. І сьогодні провідною світовою тенденцією взаємодії профспілок та політичних партій науковець пропонує вважати «зменшення впливу об'єднань працівників на процеси прийняття політичних рішень, що

приймаються коаліціями політичних та правлячих партій, які спиралися на їхню підтримку» [11, с. 45]. Профспілкова робота з необхідністю передбачає незалежність профспілок від держави, політичних партій, підприємців, церкви, як зазначає І.А. Кисельов. У країнах з розвинутою ринковою економікою додержання цього положення зазвичай ретельно перевіряється при здійсненні державної реєстрації профспілок [11, с. 45-46].

Викладене свідчить, що зобов'язання зупинення членства у професійних спілках на час здійснення військової служби, яке сьогодні міститься у ст. 17 Закону «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934-ХІІ [7], не має достатніх підстав з точки зору доцільності його існування як заходу забезпечення політичної нейтральності військовослужбовців у разі встановлення меж використання права на об'єднання у професійні спілки військовослужбовцями.

На користь означеного висновку щодо відсутності достатніх підстав для обмеження права військовослужбовців на об'єднання у професійні спілки свідчить і зміст ч. 5 ст. 5 Закону «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-ХІІ [12]. Зокрема, проголошується, що, з одного боку, «військовослужбовці мають право створювати свої громадські об'єднання відповідно до законодавства України», з іншого – «військовослужбовці не можуть бути членами будь-яких політичних партій або організацій чи рухів». Акцентуємо увагу, що стосовно професійних спілок ніяких уточнень вказане положення не містить. Отже, закріплення права на об'єднання таким чином, з одного боку, надає можливості створення військовослужбовцями і членства військовослужбовців у громадських організаціях, хоч і з особливим правовим статусом, з іншого – не включає пряму вказівку на зупинення членства як у громадських організаціях в цілому, так і окремо у професійних спілках.

До того ж, у рамках статті закону, що в цілому визначає основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей, встановлено єдину систему їх соціального та правового захисту, включаючи визначення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі [12]. Іншими словами, закону, що визначає межі використання прав і свобод людини і громадянина військовослужбовцями.

Це означає, що обмеження права на об'єднання у професійні спілки, на наш погляд, потребує перегляду, і це цілком відповідатиме міжнародним стандартам правового регулювання цього права. Мається на увазі, що у більш ранніх міжнародних нормах стосовно права на

об'єднання воно врегульоване таким чином, що включає можливість обмеження користування цим правом. Мається на увазі закріплення права кожної людини на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них в рамках ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 [13]. Обмеження користування правом на асоціацію визначається можливим за умови, якщо а) обмеження передбачаються законом; б) обмеження є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб. Більше того, окремо в ч. 2 ст. 22 зазначено, що «ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування цим правом для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції».

Проте вже у пізніших відносно Пакту міжнародних документах право на об'єднання закріплено зі вказівкою про неможливість обмеження користування цим правом в жодному разі. Водночас передбачається можливість встановлення меж використання цього права. Зокрема, ст. 14 Хартії Співтовариства про основні соціальні права трудящих від 09.12.1989 [14] містить положення, що «внутрішній правопорядок держав-членів визначає, на яких умовах і в якому обсязі передбачені в ст. 11-13 права застосовуються до збройних сил, поліції та цивільної служби».

Висновок. Отже, у міжнародних нормах за всіма службовцям визначається право на асоціацію (організацію) як право кожної людини, використання якого повинне здійснюватися в межах, визначених національним законодавством. Встановлена на сьогодні в межах ст. 17 Закону України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934-ХІІ [61] вимога припинення членства у професійних спілках на період військової служби не має достатніх підстав для існування як захід забезпечення політичної нейтральності військовослужбовців, за якими відповідно до міжнародних стандартів та норм Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-ХІІ [32] визнається право на об'єднання у громадські організації, в тому числі й з особливим правовим статусом. Це означає необхідність перегляду даного обмеження, на наш погляд, при доцільності встановлення особливостей функціонування тих громадських організацій, членами яких будуть військовослужбовці, виходячи з необхідності забезпечення їх політичного нейтралітету.

Бібліографічні посилання

1. Гончаренко О. Міжнародні нормативно-правові гарантії економічних прав людини і громадянина в Україні / О. Гончаренко // Право України. – 2006. – № 3. – С. 17-22.
2. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. – Вид. 5-те, зі змінами : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – К., 2001.
3. Рабінович П. М. Юридична техніка законотворення в Україні: загальні про-

блеми / П. М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2. – С 18-19.

4. Общая теория права : учебник для юрид. вузов / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев и др. ; под общ. ред. А. С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 1996.

5. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 № 2460-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2460-12>.

6. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // ВВР. – 1999. – № 45.

7. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/card2#Card>.

8. *Докашенко В. М.* Профспілки України у контексті програмних документів сучасних політичних партій / В. М. Докашенко // Історичні і політологічні дослідження. – 2002. – № 1 (9). – С. 245-252.

9. *Тупиця О. Л.* Теорія політичної системи та політична роль профспілок в сучасному суспільстві / О. Л. Тупиця // Перспективи. – 2007. – № 1 (37). – С. 103-108.

10. *Лациба М.* Звіт за результатами фокус-групового дослідження «Участь профспілок у політичному житті України» / М. Лациба // Участь профспілок у політичному житті України : інформаційно-аналітичне видання. – 2002. – № 4. – С. 3-8.

11. *Тупиця О.* Профспілки та політичні партії: способи взаємодії в сучасній політичній системі / О. Тупиця // Віче. – 2008. – № 13-14. – С. 43-46.

12. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/print1331727618030214>.

13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

14. Хартія Співтовариства про основні соціальні права трудящих від 09.12.1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044.

Надійшла до редакції 20.06.2012

О.І. Зозуля
аспірант

*(Харківський національний
університет ім. В.Н. Каразіна)*

УДК 342.519(477)

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Здійснено аналіз основних проблем організації й діяльності допоміжних органів Президента України, визначено оптимальні шляхи їх подолання, а також встановлено перспективні напрямки формування й розвитку системи забезпечення діяльності глави держави в Україні як засобу підвищення ефективності реалізації конституційних повноважень Президента України.

Ключові слова: *організація та діяльність, допоміжні органи, Президент України.*

Осуществлен анализ основных проблем организации и дея-