

Державно-службові відносини

у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави



Д. О. Безубов

кандидат юридичних наук, доктор філософії, завідувач кафедри правознавства Київського професійно-педагогічного коледжу імені А. Макаренка

У статті розглядається проблема державної служби як елемента забезпечення внутрішньої безпеки держави. Визначаються основні структурні елементи державної служби та її класифікація у сфері державної безпеки.

Ключові слова: державна служба, службовець, внутрішня безпека держави.

В статье рассматривается проблема государственной службы как элемента обеспечения внутренней безопасности государства. Определяются основные элементы государственной службы и их классификация в сфере обеспечения государственной безопасности.

Ключевые слова: государственная служба, служащий, внутренняя безопасность государства.

In the article the problem of government service is examined as an element of providing of internal safety of the state.

The basic elements of government service and their classification are determined in the field of providing of state security.

Keywords: government service, office worker, internal safety of the state.

Діяльність щодо забезпечення внутрішньої безпеки, яка є однією із функцій будь-якої держави, актуалізує питання про місце державно-службових відносин серед інших суспільних відносин у цій сфері, їх правове регулювання, приведення статусу учасників цих відносин у відповідність до сучасних завдань, які стоять перед державою та державним управлінням.

Сутність та особливості державно-службових відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави ще не дістали належного теоретико-практичного опрацювання, однак деякі аспекти цієї проблематики досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, М. І. Іншин, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, О. В. Петришин, Ю. М. Старилов, Ю. О. Тихомиров, Х. П. Ярмакін та ін. У працях цих та інших науковців аналізувались сутність та структура державно-службових (службово-трудова) відносин, визначались особливості галузевих відносин, висловлювались загальні та галузеві рекомендації щодо їх удосконалення в тій чи іншій сфері діяльності держави. Проте комплексне системне дослідження зазначених питань не проводилось, хоча воно є досить актуальним.

Вивчення особливостей державно-службових відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави неможливе без з'ясування таких категорій, як «суспільні відносини», «правовідносини», «служба», «державна служба», «державні службовці», «види державної служби» [1, с. 51]. Розглянемо ці категорії більш детально. Так, під суспільними відносинами розуміють систему сталих зв'язків між суб'єктами суспільства, які регулюються як правовими, так і не правовими нормами (звичаями, норма-

ми моралі). У свою чергу, правовідносини є різновидом суспільних відносин, які врегульовані лише нормами права. Щодо ознак правовідносин, то до них, як правило, відносять такі: вони становлять різновид суспільних відносин, оскільки складаються між людьми або колективами як суб'єктами права з приводу соціального блага або забезпечення якихось інтересів; є результатом свідомої діяльності (поведінки) людей; є вольовими відносинами, що, з одного боку, проявляється у втіленні в них волі держави, з іншого – у втіленні волі учасників правовідносин; виникають, припиняються або змінюються, як правило, на основі норм права у разі настання передбачених правовою нормою фактів; мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між конкретними суб'єктами через їх права, обов'язки, повноваження і відповідальність, які закріплені в правових нормах; охороняються державою, забезпечуються заходами державного впливу [2, с. 147].

Служба є одним із видів суспільно корисної та цілеспрямованої діяльності людей у суспільстві та державі. У різні історичні етапи (періоди) розвитку людської цивілізації служба характеризувала особливості праці окремої категорії осіб, які займалися не фізичною, а розумовою працею. Слушним, на наш погляд, є твердження О. Ю. Оболенського: «На ранньому етапі розвитку цивілізації внаслідок розвитку виробничих сил відбувся поділ праці, що дало поштовх до виникнення певних соціальних груп, кожна з яких знайшла певну нішу. У результаті цієї соціальної стратифікації виокремилися люди, що займалися безпосередньо певною службою ще задовго до появи держави. Раніше за трьох великих поділів праці відбувся ще один – поділ людської діяльності на розумову (зокрема, служба) і фізичну (виробництво)» [3, с. 40].

Служба у сучасному її розумінні як спеціалізована сфера трудової діяльності виникла разом з державою і завжди була й є її невід'ємною складовою, що, в першу чергу, обумовлено об'єктивною необхідністю влади мати спеціальний апарат управління, який був би здатний виконувати державні завдання. На ранніх етапах розвитку людської цивілізації основним призначенням служби були: служіння правителю (монарху, царю тощо); захист держави; охорона та забезпечення безпеки і порядку в державі. Більшість із цих завдань служби є актуальними та затребуваними й досі. Із розвитком та вдосконаленням державності удосконалювалась і служба, яка поступово перетворилася у професійну форму виконання та реалізації державної влади. Сутність та особливості служби є похідними від політичного устрою держави, форми правління, системи державних органів, демократизації суспільних відносин тощо, тобто служба є віддзеркаленням окремо взятої держави [4, с. 76].

Сучасна концепція розвитку цивілізації ґрунтується на визнанні свободи доступу до ресурсів та економічної діяльності, на поширенні соціальних прав і можливостей, політичному самовираженні громадян. Її реалізація передбачає єдиний перелік вимог до інститутів держави, а саме: прозорість механізму державного управління, добросчесний уряд, відкриті правова та фінансова системи, правова та соціальна безпека населення, захист історичної та культурної спадщини як головного джерела самопізнання та гідності народу, результативний та ефективний механізм держави і державний апарат, професійно підготовлені державні службовці з високим соціальним статусом [5, с. 7].

Зважаючи на викладене, до ознак служби державної, тобто у її вузькому розумінні, доцільно віднести таке: вона є

одним із видів суспільно корисної та цілеспрямованої діяльності людей; виникла разом з державою і завжди була і залишається її невід'ємною складовою, що, в першу чергу, обумовлено об'єктивною необхідністю влади мати спеціальний апарат управління, який був би здатен виконувати державні завдання; професійна форма виконання та реалізації державної влади; її змістом є розумова діяльність; це робота, професійне заняття службовця, а також місце його роботи; професійна діяльність, яка в переважній більшості випадків пов'язана з керівництвом та управлінням; є похідною від політичного устрою держави, форми правління, системи державних органів, демократизації суспільних відносин.

Основною формою служби є державна служба як ключовий елемент системи державного управління, від ефективного державного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. В іншому нормативному акті — Концепції розвитку законодавства про державну службу від 5 січня 2005 р. № 1 [6, с. 74] — зазначено, що державна служба є невід'ємною передумовою сильної демократії, важливого інструмента забезпечення задоволення прав та свобод людини і громадянина, формування та реалізації державної політики, з чим ми цілком погоджуємося.

Державна служба науковцями розглядається як: 1) професійна діяльність; 2) вид трудової діяльності; 3) така, що оплачується з державного (або місцевого) бюджету; 4) передбачає виконання повноважень органів державної влади чи місцевого самоврядування; 5) діяльність щодо реалізації управлінських функцій; 6) практичне виконання функцій та соціально важливих завдань держави.

Державну службу розглядають у різних аспектах: 1) соціальному, політичному і

правовому; 2) соціальному, політичному, організаційному, структурному, правовому, процесуальному, соціологічному, моральному; 3) як професійну діяльність; відповідну галузь права; галузь українського законодавства; галузь науки; спеціальність вищої освіти й навчальну дисципліну; 4) організаційному – як системи державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави; процесуальному – правила і процедури, що встановлені законом для прийняття на службу, її проходження, її припинення; в) людському – корпус осіб, яким присвоюються ранги державних службовців.

Зважаючи на те, що сьогодні існує законодавче визначення державної служби, під якою у ст.1 Закону України «Про державну службу» [7, с. 57] розуміється професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, її ознаки мають бути похідними від цього законодавчого визначення. Серед них, на нашу думку, доцільно виділити такі:

1. це професійна діяльність, тобто діяльність, яка для службовця є професією, а саме основним родом трудової діяльності і пов'язана з виконанням посадових повноважень як основного і єдиного виду діяльності, за який офіційно сплачується заробітна плата.

2. Зайняття посади в державних органах та їх апараті. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу» посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Під державним органом не-

обхідно розуміти самостійний вид органів державної влади, який згідно з конституційним принципом поділу державної влади наділений відповідними завданнями, функціями, повноваженнями, структурними особливостями та спеціальною компетенцією. Апарат державного органу – це організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які призначені для здійснення консультативних чи обслуговуючих функцій щодо виконання відповідними органами закріплених за ними повноважень, тобто його структура.

3. Практичне виконання завдань і функцій держави. Ми підтримуємо Ю. П. Битяка, що «завдання і функції держави, реалізація яких покладається на державну службу, впливають із Конституції України та законів. Суть їх полягає у забезпеченні суверенітету, незалежності, демократичного розвитку України – соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [8, с. 26]. Недоліком чинного Закону України «Про державну службу» необхідно визнати те, що у ньому відсутній перелік основних завдань та функцій державної служби, які є похідними від завдань та функцій держави та створених нею органів. У науковій літературі до завдань державної служби, як правило, відносять: охорону конституційного ладу України, створення умов для розвитку громадянського суспільства, виробництва, забезпечення вільної життєдіяльності особи, захист прав, свобод і законних інтересів громадян; формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій державних органів; забезпечення ефективної роботи держав-

них органів відповідно до їх компетенції; вдосконалення умов державної служби і професійної діяльності державних службовців; створення і забезпечення належного функціонування системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; забезпечення принципу гласності в діяльності державних службовців і державних органів, дотримання законності, викорінення бюрократизму, корупції та інших негативних явищ у системі державної служби [9, с.15].

Класифікаційні функції державної служби, на наш погляд, доцільно поділити на дві групи: 1) зовнішні, які пов'язані із виконанням основних завдань, що покладені на державні органи (наприклад, для ОВС – це боротьба із правопорушеннями, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; для СБУ – забезпечення державної безпеки України; для органів пожежної безпеки – захист життя і здоров'я громадян, приватної, колективної та державної власності від пожеж, підтримання належного рівня пожежної безпеки на об'єктах і в населених пунктах; для органів Державної прикордонної служби України – забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні); 2) внутрішні, пов'язані із забезпеченням виконання зовнішніх функцій (кадрова, інформаційна, матеріально-технічна, фінансова та ін.).

4. Одержання заробітної плати за рахунок державних коштів. Державні кошти необхідно розуміти у широкому значенні, тобто кошти, які надходять із державних та місцевих бюджетів, оскільки державна служба деяких категорій службовців (наприклад, працівників міліції) оплачується також з місцевих бюджетів.

Таким чином, під державною службою варто розуміти професійну діяльність державних службовців, які займа-

ють посади в державних (представницьких) органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату, як правило, за рахунок державного бюджету чи відповідних місцевих бюджетів.

На нашу думку, під державним службовцем необхідно розуміти громадянина України, який займає відповідну посаду в державному (представницькому) органі чи його апараті, здійснює професійну діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави, одержує заробітну плату, як правило, за рахунок державного бюджету чи відповідного місцевого бюджету, і статус якого як державного службовця визначено відповідним законодавчим чи підзаконним актом.

На нашу думку, більш обґрунтованим є поділ державної служби на: 1) цивільну (державна служба, муніципальна служба); 2) мілітаризовану (служба у військових органах та воєнізованих (мілітаризованих) правоохоронних органах). Цивільна служба, у свою чергу, 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.

Отже, з'ясувавши основні категорії, перейдемо до безпосереднього аналізу особливостей державно-службових відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Категорія внутрішньої безпеки держави визначається нами як вид діяльності із забезпечення стану відсутності загроз і небезпек різного походження в діяльності держави.

Слід підкреслити, що сьогодні серед науковців різних галузей права немає загальноприйнятої думки стосовно того,

якою галуззю права регулюються відносини у сфері державної служби. Тому такі відносини називають «службово-трудо-вими», або «державно-службовими» [7, с. 133], через що у їх регулюванні спостерігається пріоритетність норм трудового чи адміністративного права. Так, прихильники концепції службово-трудо-вих відносин у державній службі посилаються в основному на ст. 3 Кодексу законів про працю України, в якій зазначено, що «законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами» [8, с. 90]. Прихильники концепції державно-службових відносин стверджують, що «державна служба тому і є державною, що відносини, які виникають при її встановленні, організації, регулюванні, проходженні, засади відповідальності державних службовців є відносинами публічно-правовими і регулюються нормами публічного права. Поза межами службових відносин державні службовці можуть виступати як суб'єкти приватно-правових відносин, у межах службово-правових відносин вони завжди суб'єкти публічного права» [9, с. 44].

Інші науковці вказують, що правовий інститут державної служби має міжгалузевий характер і регулюється нормами як адміністративного права, так і трудового права [10, с.14]. Наприклад, відносини у сфері державної служби поділяють на дві основні групи: 1) відносини, що виникають у процесі організації державної служби, а саме – у зв'язку з підготовкою, добором і розстановкою кадрів; встановленням статусу у зв'язку із заміщенням посад, проведенням оцінки праці і просуванням по службі. Такі відносини, на думку В. К. Колпакова, носять адміністративно-правовий характер;

2) відносини, які виникають у ході реалізації державної служби, тобто в процесі діяльності працівника всередині державного органу, в процесі організації робочого часу та відпочинку; щодо дисципліни й оплати праці; у процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів. Відповідно, цю групу відносин можна віднести до галузі трудового права [11, с. 44].

На нашу думку, державна служба є комплексним інститутом, у зв'язку з чим регулюється нормами конституційного, адміністративного, трудового, фінансового та інших галузей законодавства. Наприклад, адміністративно-правовими нормами регулюються: прийняття на державну службу (призначення на посаду); прийняття присяги та урочистого зобов'язання; стажування; організація професійної підготовки службовців; порядок присвоєння спеціальних звань; заохочення і притягнення посадових осіб до відповідальності; атестація; просування (переміщення) по службі; забезпечення безпеки під час виконання службових обов'язків.

Нормами трудового права регулюються: встановлення робочого часу та часу відпочинку; пенсійне забезпечення; соціально-правовий захист службовців, оплата праці; сумісництво. Деякі аспекти проходження служби регулюються як адміністративно-правовими нормами, так і нормами трудового права, наприклад: організація професійної підготовки службовців; притягнення до дисциплінарної відповідальності. Однак, домінуючими у сфері державної служби все ж є державно-службові відносини, які регулюються нормами адміністративного права.

У науковій літературі державно-службові правовідносини визначаються як «державно-правові відносини служби і відданості державного службовця, який

вступає на службу». Вчені виокремлюють специфічні ознаки державно-службових відносин. Так, О. Ю. Оболенський до таких відносить: 1) ці відносини є державно-правовими, тобто вони більшою мірою регулюються нормами державного та адміністративного права; 2) державно-службові правовідносини – це особливі (статусні) правові відносини, що визначають статус державних службовців; 3) державно-службові правовідносини – це відносини довіри, служби й відданості державного службовця, що принципово зумовлює права та обов'язки державних службовців; 4) службові правовідносини – це владні державно-правові відносини, що означає верховенство державного суверенітету і незалежності, суверенність владних дій державних службовців, можливість вживати організаційно-розпорядчі і адміністративні заходи, здійснювати адміністративно-юрисдикційні дії як у самому органі державної влади, так і щодо зовнішніх суб'єктів права; 5) державно-службові відносини пов'язані з управлінням посадою, тобто державний службовець здійснює функції держави і вирішує коло державних завдань [11, с.134].

З огляду на викладене, вважаємо доцільним до особливостей державно-службових відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави віднести таке:

1. Такі відносини є публічно-правовими, оскільки в переважній більшості регулюються нормами адміністративного права.

2. Основною метою виникнення, зміни чи припинення таких відносин є забезпечення охорони та захисту людини, суспільства та держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень.

3. Їх обов'язковими учасниками є мілітаризовані державні службовці органів внутрішніх справ, служби безпеки, по-

жежної охорони та прикордонної служби, правовий статус яких закріплено у спеціальному законодавстві.

4. Можуть бути як зовнішніми (реалізація владних повноважень стосовно не підпорядкованих їм суб'єктів), так і внутрішніми, які складаються з питань організації та проходження служби.

5. Вони виникають в односторонньому порядку, оскільки пов'язані із виданням адміністративного акта.

6. Складаються у ході організації державної служби та її проходження, у зв'язку з: прийняттям на державну службу (призначенням на посаду); прийняттям присяги чи урочистого зобов'язання; присвоєнням спеціальних звань; просуванням (переміщенням) по службі; стажуванням; встановленням умов проходження державної служби, зокрема, визначенням посадових повноважень та відповідальності; забезпеченням безпеки під час виконання службових обов'язків; організацією професійної підготовки службовців; оцінюванням професійної діяльності; контролем за діяльністю підлеглих.

7. Учасники таких відносин можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою у цих відносинах, що полягає у підпорядкованості волі одного суб'єкта іншому.

8. Визначальним методом регулювання державно-службових відносин є імперативний, який базується на владі і підпорядкуванні.

Таким чином, державно-службові відносини у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави доцільно визначити як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньо-організаційної діяльності мілітаризованих правоохоронних органів та спрямовані на організацію й забезпечення належного проходження державної служби їх службовцями.

Список використаної літератури

1. Професійна етика та культура поведінки працівника органів внутрішніх справ України : [метод. посіб. для працівників ОВС] / В. Л. Ординський. – Л. : ЛьвДУВС, 2009. – 128 с.
2. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : [підруч.] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
3. Профессиональная этика сотрудников правоохранительных органов : [учеб. пособ.] / Ю. С. Блинов, А. А. Гришин, С. В. Гущин, Г. В. Дубов и др.; Под ред. : Г. В. Дубов, А. В. Опалев. – М. : Щит-М, 2004. – 327 с.
4. Рыскельдиева А. Т. Деонтология в истории философии : дисс. ... доктора филос. наук : 09.00.05 / Рыскельдиева Лора Турарбековна. – Симферополь, 2005. – 488 с.
5. Савицкая А. Н. Возмещение ущерба, причиненного ненадлежащим врачеванием [Вступ. ст. В. Г. Сокурено. О нормативном содержании медицинской деонтологии]. – Львов, 1982. – 196 с.
6. Попов С. В. Звільнення працівників органів внутрішніх справ за порушення дисципліни і законності (теоретико-правовий аспект) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Попов Сергій Вікторович. – Х., 2001. – 186 с.
7. Нинюк М. А. Моральна культура державних службовців : сутність, стан та особливості формування : дис. ... кандидата держ. управління : 25.00.01 / Нинюк Марія Антонівна. – К., 2000. – 181 с.
8. Марчук І. П. Формування професійно-моральних якостей майбутніх працівників правоохоронних органів у вищих навчальних закладах МВС України : дис. ... кандидата пед. наук : 13.00.04 / Марчук Ігор Петрович. – Кіровоград, 2005. – 260 с.
9. Кукушин В. М. Полицейская деонтология : [монографія], 2-е изд., перераб. и доп. / В. М. Кукушин. – М. : Академия управления МВД России, 2003. – 106 с.
10. Крижанівський А. Ф. Феноменологія правопорядку : поняття, виміри, типологія : [монографія] / А. Ф. Крижанівський. – О. : Фенікс, 2006. – 196 с.
11. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
12. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Камінський Андрій Іванович. – К., 2008. – 232 с.