

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35

Ростислав БОТВІНОВ

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ВІЙСЬКОВА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Розглядаються особливості військової служби, наводяться аргументи щодо її функціонування як інституту публічної служби. З огляду на здійснення військової реформи в Україні аналізуються особливості правового статусу військовослужбовців, організаційно-правові засади проходження військової служби. Пропонується визначення військової служби як професійної службової діяльності громадян на військових посадах у Збройних силах України, інших військах, військових (спеціальних) формуваннях і органах, що виконують функції із забезпечення оборони і безпеки держави. На думку автора, на законодавчому рівні питання визначення військової служби не знайшло свого вирішення, тому необхідність ухвалення Закону України «Про військову службу» обумовлюється завершенням реформування і розвитку військової служби.

Ключові слова: публічна служба, військова служба, військова реформа, військовослужбовці.

Rostyslav Botvinov. Military service of Ukraine as an institute of public service

Peculiarities of military service are considered, and its functioning as an institution of public service has been argued in the article. Drawing attention to the implementation of the military reform in Ukraine, the peculiarities of a legal status of military servicemen, the organizational and legal principles of military service are analysed. The definition of the military service as professional official activity of citizens holding military positions in the Armed Forces of Ukraine, other troops, military (special) formations and agencies that perform functions in defence and security of the State is proposed. According to the author, the issue of the definition of the military service has not been resolved at the legislative level; therefore the necessity to adopt the Military Service Act of Ukraine is stipulated by the completion of the reformation and development of the military service.

Key words: public service, military service, military reform, military servicemen.

На сучасному етапі в нашій країні й у світі загалом відбулися значні військово-політичні та соціально-економічні зміни, які істотно вплинули на стан національної безпеки України. Отже, необхідна розробка та реалізація принципово нових підходів до організації військової служби держави в умовах інституціональних реформ в Україні.

Дослідники не часто звертаються до аналізу військової служби в Україні. Деякі аспекти цієї проблеми розглядаються в контексті аналізу розвитку сектору безпеки й оборони України, зокрема в працях О. С. Бодрука та М. Ф. Єжєєва, В. П. Горбуліна

© Ботвінов Р. Г., 2017

Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 3(34)

та О. В. Литвиненка, В. К. Горovenка та М. М. Лобка, О. І. Їжака, О. І. Кузьмука, Ф. В. Саганюка, А. І. Семенченка, М. В. Сунгуровського та інших авторів.

Мета статті – дослідити сутність та особливості функціонування військової служби як інституту публічної служби в Україні.

Військова служба, як і публічна служба в цілому, є комплексним інститутом (публічним, соціальним, правовим, організаційним) із забезпечення виконання публічними службовцями функцій держави, захисту суверенітету й територіальної цілісності країни. Відповідно до Конституції України [3], Концепції національної безпеки [4] і Воєнної доктрини [2] в Україні функціонує військова організація держави, діяльність якої регламентується розгорнутою системою нормативних актів у військовій сфері.

Сучасне законодавство у сфері військової діяльності держави характеризується тим, що Конституція України зобов'язує громадян захищати суверенітет і територіальну цілісність країни (ст. 17). Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України (ст. 65) [3]. Виконання функцій інституту захисту Вітчизни здійснюється різноманітними правовими засобами, у тому числі інститутом військової служби як різновидом публічної служби. Проблеми взаємодії держави і громадян з питань виконання військової служби набувають особливої актуальності в умовах реформування української армії.

Військова служба є складним соціальним і правовим інститутом. Вона регулюється нормами конституційного, адміністративного права. Формування сучасної високоефективної військової служби перебуває в центрі уваги президента України, Верховної Ради України, Міністерства оборони України та інших державних органів.

Найважливішим напрямом військової реформи в Україні є вдосконалення правових відносин. Вони формуються в процесі організації і проходження громадянами військової служби. Процес військового реформування вимагає подальшого вдосконалення законодавства про оборону і безпеку з метою оптимізації цієї частини державного механізму, в якій заснована військова служба – сектору безпеки й оборони держави, демократизації відносин у ній, а також забезпечення законності в діяльності органів військового управління та посадових осіб, у тому числі в питаннях дотримання прав, свобод і законних інтересів військовослужбовців і членів їх сімей.

Військова реформа є складовою частиною державно-політичних і соціально-економічних перетворень. Одним із безумовних її пріоритетів є перехід до професійної армії. Так, 12 липня 2017 р., під час чергового засідання Комітету реформ Міністерства оборони та Збройних сил України (ЗСУ), яке відбулося за участю запрошених іноземних стратегічних радників при Міноборони та Генеральному штабі Збройних сил України, міністр оборони України генерал армії України Степан Полторак визначив п'ять пріоритетних напрямів оборонної реформи, серед яких на першому місці – кадровий напрям. Він полягав в утриманні у військах загартованого людського ресурсу – військовослужбовців з бойовим досвідом, постійний розвиток та збереження сержантського складу, зміцнення офіцерського корпусу, забезпечення можливостей кар'єрного зростання для всіх категорій військовослужбовців та підвищення рівня соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей [5].

Військову службу як специфічний вид діяльності можна охарактеризувати такими ознаками:

- здійснюється специфічною організацією, заснованою державою, – військовою організацією держави (іноді вона іменується військом, озброєною силою, армією);
- порядок і умови вступу (залучення) до військової організації, перебування в ній і вихід із неї визначає держава;
- призначена для захисту держави від зовнішнього посягання спеціальними

військовими методами, що припускають застосування засобів озброєної боротьби;

- внутрішнє улаштування військової організації, порядок управління нею, призначення керівників і встановлення відмінностей осіб, які до неї входять, від іншого населення країни визначає держава;

- фінансується із засобів бюджету держави.

Проте не вся військова діяльність, пов'язана зі зброєю, є військовою службою. Так, перебування осіб, наприклад, у складі незаконних озброєних формувань не належить до зазначеної специфічної діяльності. Військова служба має бути в законодавчому порядку визначена й уповноважена державною владою.

Діяльність військовослужбовців має державний характер. Тому їй властиві всі основні властивості публічної служби, зокрема:

- діяльність здійснюється тільки в складі державних організацій і органів;

- військовослужбовці під час виконання специфічних завдань діють від імені і в інтересах держави й суспільства, але в строгій відповідності до функцій, законодавчо закріплених за державними органами;

- як і на державній службі, відносини між військовослужбовцями будуються на основі влади й підпорядкування;

- правовий статус військовослужбовців, порядок виконання і проходження військової служби визначаються державою.

Незважаючи на те що військова служба має спільні ознаки з державною службою, вона має й особливості, які іноді суперечать змісту понять «державна служба» і «державний службовець», закріплених у Законі України «Про державну службу» [8], що пояснюється її призначенням, яке обумовлює порядок вступу на військову службу, її проходження і припинення.

У ст. 3 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначено, що військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби [7]. Ст. 3 нового Закону України «Про державну службу» визначає сферу дії цього закону, до якої не потрапляють військовослужбовці ЗСУ та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, а тільки посадові особи органів військового управління [8].

Можна погодитися з науковцями, які основні відмінності військової служби зводять до такого:

- передпризначеність військової служби, тобто можливість застосування спеціальних (військових) методів для вирішення поставлених завдань, використання для цього засобів озброєної боротьби (зброї і озброєння як індивідуального, так і колективного застосування). Така можливість не надається будь-яким видам державної служби;

- виконання військової служби не лише в добровільному порядку, але й за призовом як формою військового обов'язку частини населення держави, що також не властиво іншим видам державної служби;

- визначення, що міститься в законі, дозволяє зробити висновок про те, що державні організації й органи, в яких засновується військова служба, виконують функції із забезпечення оборони й безпеки держави, тобто її зовнішні функції.

Військова служба як вид публічної служби характеризується такими ознаками:

- здійснюється з метою захисту територіальної цілісності країни, державного суверенітету й виконання інших функцій;

- легітимність обумовлюється національним законодавством, нормативно-правовими актами президента, Кабінету Міністрів України та органами виконавчої влади;

– фінансування військової служби відбувається тільки з державного бюджету. Отже, правовий статус військової служби може визначатися виключно на державному рівні.

Громадяни, які проходять військову службу, є військовослужбовцями і мають статус, встановлений законом. Правовою основою військового обов'язку і військової служби є Конституція України, закони України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про оборону України», «Про Збройні сили України», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», інші закони України, а також прийняті відповідно до них укази президента України та інші нормативно-правові акти щодо забезпечення обороноздатності держави, виконання військового обов'язку, проходження військової служби, служби у військовому резерві та статусу військовослужбовців, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Військова служба виконує функції ряду державних органів і організацій, створених з метою забезпечення державного суверенітету й цілісності України. Ще однією особливістю військової служби є її динамічний характер, який розкривається під час ведення бойових дій, коли заздалегідь неможливо передбачити дії військовослужбовців. Водночас ведення бойових дій теж пов'язане з певними правилами, якими повинні керуватися військовослужбовці. Це можуть бути бойові статuti й інші акти військового управління.

Під видом державної військової служби розуміється її спеціалізація, яка обумовлюється завданнями й функціями державних органів. Спеціалізація реалізується в діяльності з виконання повноважень і спеціальних завдань певних державних органів, наділених для цього особливою компетенцією, що визначає специфіку правового статусу і діяльності військовослужбовців.

Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» (в редакції від 20 квітня 2017 р.) містить вичерпний перелік державних органів і організацій, у яких здійснюється військова служба [7]. На громадян, що проходять в них військову службу, тобто військовослужбовців, поширюється особливий статус, який визначається Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [10] і якого не мають службовці інших видів публічної служби.

Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади і військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають ЗСУ. ЗСУ мають таку загальну структуру: Генеральний штаб як головний орган військового управління; Об'єднаний оперативний штаб як орган управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил). Види ЗСУ: Сухопутні війська, Повітряні сили, Військово-Морські сили; з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до видів ЗСУ; окремий рід військ – Високомобільні десантні війська ЗСУ; окремий рід сил – Сили спеціальних операцій ЗСУ. Організаційно ЗСУ складаються з органів військового управління, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій [9].

Військову службу несуть відповідно до чинного законодавства в результаті добровільного вступу на неї за контрактом і реалізації військового обов'язку – призову на військову службу. З огляду на підстави зарахування на військову службу, умови й порядок її проходження, військовослужбовці об'єднані у дві групи (категорії): військовослужбовці, що проходять військову службу за контрактом, і військовослужбовці, що проходять військову службу за призовом.

Військова служба класифікується за формами: строкова військова служба; військова служба за призовом під час мобілізації, на особливий період; військова служба за контрактом осіб рядового складу; військова служба за контрактом осіб сержантського й старшинського складу; військова служба (навчання) курсантів

вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки; військова служба за контрактом осіб офіцерського складу; військова служба за призовом осіб офіцерського складу – відповідно до ст. 6 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» залежно від рівня військової (військово-спеціальної) підготовки, характеру займаних посад, існуючих військових звань.

Військова служба класифікується також за відомчою ознакою, тобто видами державних організацій і органів, у яких виконується військова служба. Особливості військової служби припускають наявність у неї ознак, нехарактерних для інших видів державної служби.

Військову службу розуміють як професійну службову діяльність громадян на військових посадах у ЗСУ, інших військах, військових (спеціальних) формуваннях і органах, які виконують функції із забезпечення оборони й безпеки держави. Основною ознакою в наведеному визначенні виділяється професійна діяльність, яка характеризується безперервністю, спадкоємністю і компетентністю і здійснюється на основі спеціальних знань і навичок. Професіоналізм як один із принципів організації державної служби (ст. 4) полягає в тому, що службовець виконує обов'язки на професійній основі.

За допомогою проходження військової служби військовослужбовці як громадяни України також реалізують конституційне право на працю, тобто за своєю суттю військова служба є особливим видом службової діяльності. Проте критерію вільного вибору професії відповідає тільки прихід громадян на військову службу за контрактом, а призов на військову службу є однією з форм військового обов'язку громадян. Проходження військової служби на професійній основі відбувається не всіма військовослужбовцями, а тільки тими, які вступили на неї в добровільному порядку.

Після розпаду СРСР, у 1991 р. Україна отримала найпотужніше в Європі військове угруповання чисельністю близько одного мільйона осіб. У розпорядженні України опинилося більше ніж 20 тис. танків і бойових броньованих машин, близько 1 500 бойових літаків, а також третій у світі за потужністю ядерний арсенал, що складався з 1 272 боєголовок для міжконтинентальних балістичних ракет і близько 2 500 одиниць тактичної ядерної зброї.

Уся історія ЗСУ аж до російської агресії у 2014 р. пов'язана з безперервним скороченням. Почалося воно з ядерної зброї та інфраструктури, призначеної для її застосування. За станом на 1 червня 1996 р. на території України не залишилося жодної ядерної боєголовки. Далі українська сторона почала позбавлятися стратегічної авіації і носіїв ядерної зброї [6].

Військова реформа, яка проводилася в Україні з 2012 р., коли українська армія скорочувалася чотири рази, призвела до того, що на початок 2013 р. в її складі було 184 тис. осіб (із них 139 тис. – військовослужбовці). До початку війни з Росією, за офіційними даними, викладеними у виданні Міноборони України «Біла книга – 2013», українська армія налічувала 165 тис. військових і цивільних службовців, понад 2,5 тис. танків і бойових броньованих машин, понад 400 артилерійських систем калібром понад 100 мм, близько 190 бойових і транспортних літаків, 80 гвинтокрилів різних типів, а також 22 бойових кораблі [6]. Найбільш резонансним для українського суспільства аспектом цієї військової реформи стало скасування призову на строкову службу починаючи з 2014 р., що призвело до фактичного демонтажу системи підготовки масового мобілізаційного резерву.

Переважна кількість громадян, що приходять на контрактну службу, звільняються відразу після закінчення першого контракту, тобто через 3 роки служби для солдатів і 5 років служби для сержантів. Водночас згідно зі світовим досвідом говорити про підготовку справжнього професіонала в армії можна тільки після 5 –

7 років служби з насиченою бойовою підготовкою, якщо мова не йде про армію, що воює [1].

Наприкінці 2012 р. РНБО затвердила нову концепцію реформування та розвитку ЗСУ до 2017 р. Починаючи з 2014 р. у межах цієї концепції скасовано призов на строкову військову службу, що дозволило заявити про перехід ЗСУ на повністю контрактний принцип комплектування. Однак у квітні 2014 р. у зв'язку з початком російської інтервенції призов на строкову військову службу був відновлений, а програма реформування ЗСУ, запущена у 2012 р., перервана. Україна провела шість хвиль часткової мобілізації, за допомогою яких вдалося створити резерв у кількості 100 тис. осіб. При цьому до лав збройних сил знову почали залучати контрактників на засадах матеріальної мотивації: з 1 січня 2016 р. вони почали отримувати зарплату в розмірі від 7 тис. грн (майже втричі більше, ніж раніше) [6].

На військову службу за контрактом приймаються громадяни, які пройшли професійно-психологічний відбір і відповідають установленим вимогам проходження військової служби:

- особи рядового складу, які проходять строкову військову службу або військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, громадяни призовного віку, які мають вищу, професійно-технічну, повну або базову загальну середню освіту, військовозобов'язані, резервісти, які не мають військових звань сержантського, старшинського й офіцерського складу, та жінки з відповідною освітою віком від 18 до 40 років – на військову службу за контрактом осіб рядового складу;

- військовослужбовці, які проходять строкову військову службу або військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, особи рядового складу, які проходять військову службу за контрактом, громадяни призовного віку, які мають вищу, професійно-технічну або повну загальну середню освіту, військовозобов'язані, резервісти, які не мають військових звань офіцерського складу, та жінки з відповідною освітою та спеціальною підготовкою віком від 18 до 40 років – на військову службу за контрактом осіб сержантського і старшинського складу.

На сьогодні, під час дії особливого періоду, вік призову збільшується до 60 років – терміну перебування військовозобов'язаних у запасі (ст. 20, 28 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу») [7].

Таким чином, військова служба в Україні набуває ознак публічної служби тільки з повним переходом до армії, що комплектується в добровільному порядку громадянами, які уклали контракт про проходження військової служби або проходять її на кадровій основі.

Функції держави виконують усі державні органи, що реалізують державну владу. Функції держави стосовно забезпечення цілісності і державного суверенітету покладаються як на державні органи, так і на державні організації, у яких передбачається військова служба : ЗСУ, інші війська, військові формування і деякі державні органи.

У ст. 2 Конституції України встановлено для публічної служби функції в частині поширення суверенітету України на всю територію, забезпечення цілісності й недоторканності території України, верховенства Конституції України і законів на всій території України. Названі функції, включаючи також функції протидії привласненню і захопленню влади в Україні або привласненню владних повноважень і забезпечення законного переслідування таких діянь, можна віднести до функцій захисту конституційного ладу, які в кожному різновиді публічної служби (наприклад, військової) реалізуються в особливій формі.

Аналіз досліджуваних правових проблем військової служби і статусу військовослужбовців дозволяє стверджувати, що, будучи різновидом публічної служби, військова служба має яскраво виражену специфіку.

Необхідність ухвалення Закону України «Про військову службу» обумовлюється

завершенням реформування і розвитку військової служби. У законі мають бути чітко відображені: принципи організації й функціонування військової служби; порядок застосування збройних сил; питання комплектування військових органів; правовий статус військовослужбовця (що встановлює недоторканність як особливого посадовця); взаємодія військової служби з іншими видами публічної служби, відповідальність за неправомірне застосування збройних сил.

Список використаних джерел / List of references

1. **Військова** реформа в Україні. – Режим доступу : <http://yasno-group.com/ua> [Viiskova reforma v Ukraini. – Rezhym dostupu : <http://yasno-group.com/ua>].
2. **Воєнна** доктрина України : Указ Президента України від 24 верес. 2015 р. № 555/2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> [Voienna doktryna Ukrainy : Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 24 veres. 2015 r. № 555/2015. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>].
3. **Конституція** України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [Konstytutsiia Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>].
4. **Концепція** національної безпеки // Закон України «Про основи національної безпеки» від 19 черв. 2003 р. № 964-IV (редакція від 09.07.2017). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15> [Kontseptsiia natsionalnoi bezpeky // Zakon Ukrainy «Pro osnovy natsionalnoi bezpeky» vid 19 cherv. 2003 r. № 964-IV (redaktsiia vid 09.07.2017). – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>].
5. **Міністр** оборони України генерал армії України Степан Полторак визначив п'ять пріоритетних напрямів оборонної реформи. – Режим доступу : [http://www.mil.gov.ua/news/2017/07/12/ministr-oboroni-ukraini-general-armii-ukraini-stepan-poltorak-viznachiv-pyat-prioritetnykh-napryamiv-oboronnoi-reformy](http://www.mil.gov.ua/news/2017/07/12/ministr-oboroni-ukraini-general-armii-ukraini-stepan-poltorak-viznachiv-pyat-prioritetnih-napryamiv-oboronnoi-reformi). – Rezhym dostupu : <http://www.mil.gov.ua/news/2017/07/12/ministr-oboroni-ukraini-general-armii-ukraini-stepan-poltorak-viznachiv-pyat-prioritetnih-napryamiv-oboronnoi-reformi>].
6. **Попович Д.** Привіт, зброє: що чекає українську армію / Д. Попович. – Режим доступу : <https://daily.rbc.ua/ukr/show/zhdet-ukrainskuyu-armiyu-1493997960.html> [Popovych D. Pryvit, zbroie: shcho chekaie ukrainsku armiiu / D. Popovych. – Rezhym dostupu : <https://daily.rbc.ua/ukr/show/zhdet-ukrainskuyu-armiyu-1493997960.html>].
7. **Про військовий** обов'язок і військову службу : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2232-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> [Pro viiskoviy oboviazok i viiskovu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 25 berez. 1992 r. № 2232-XII. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>].
8. **Про державну** службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4> [Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>].
9. **Про Збройні** Сили України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/print1479839306075568> [Pro Zbroini Syly Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 6 hrud. 1991 r. № 1934-XII. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/print1479839306075568>].
10. **Про соціальний** і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 груд. 1991 р. № 2011-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> [Pro sotsialnyi i pravovyi zakhyst viiskovosluzhbovtiv ta chleniv yikh simey : Zakon Ukrainy vid 20 hrud. 1991 r. № 2011-XII. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>].

Надійшла до редколегії 28.08.17