

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

ЗАБАРСЬКИЙ Владислав Валерійович - здобувач Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 342.9:355.3

Стаття посвячена определению направлений развития административно-правового регулирования избирательных политических прав военнослужащих Вооруженных сил Украины.

Ключові слова: *військовослужбовці, посадова особа, політичні права, виборчі права.*

Актуальність даної теми обумовлена тим, що на сьогодні в науці активно розробляється проблема цілісної і узгодженої системи служби в Україні. Результати досліджень у цій сфері пропонуються для використання при розробці нормативно-правових актів з питань здійснення адміністративної реформи, вдосконалення чинного законодавства у сфері публічної та державної служби. Водночас, про наукову обґрунтованість, послідовність проведених реформ і досягнення цілей стверджувати зарано. Тому дослідження окремих аспектів регулювання державно-службових відносин як формування підґрунтя для подальшого реформування і розбудови цілісної системи служби в Україні є необхідним.

За основу дослідження взято праці таких науковців, як Н.О. Армаш, М.І. Іншин, В.Я. Малиновський, В.І. Мельниченко та інших.

Метою даної статті є визначення меж використання виборчих прав військовослужбовцями збройних сил України за умови остаточного виокремлення в окрему структурну частину служби в Україні – політичну. Справа в тому, що відповідно ч. 1 ст. 5 Закону України «Про соціальний і правовий за-

хист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-ХІІ [1] військовослужбовці – громадяни України, які проходять службу на території України, беруть участь у всеукраїнському і місцевих референдумах, обирають і можуть бути обраними до відповідних місцевих рад та інших виборних державних органів, згідно з Конституцією України. На них поширюються положення Закону України «Про вибори Президента Української РСР». Аналіз змісту цієї статті дозволяє стверджувати про можливість реалізації військовослужбовцями права безпосередньо брати участь у веденні державних справ шляхом волевиявлення (голосування) на виборах чи референдумі, служіння на виборних посадах (які обираються населенням чи представницькими органами на противагу призначуваним посадам главою держави чи вищестоящими органами [2]). До виборних посад належать посади Президента України, депутатів Верховної Ради України, депутатів обласних, районних та місцевих рад. На сьогодні в науці адміністративного права жвавою і гострою є дискусія щодо виділення вказаних посад в окрему категорію – політичні.

Однією з причин цієї дискусії є необхідність забезпечення політичної нейтральності державної служби, що в рамках даного дослідження не може бути залишене поза увагою, оскільки політична нейтральність військовослужбовців є однією з гарантій стабільної і професійної військової служби поза політикою. З цього приводу В.І. Мельниченко вка-

зує, що «відсутність дієвих механізмів забезпечення реальної політичної нейтральності державних службовців, значна їх частина була втягнута у виборчу кампанію 2004 року, а наступна зміна політичного керівництва держави неминуче привела до масштабної і, не виключено, тривалої переполітизації державного апарату. При цьому в оцінці управлінських кадрів помітним є знецінення професійності [3, с. 303].

І тут виникає питання: що для цього потрібно? Які принципи слід покласти в основу подальшого реформування системи органів держави в Україні задля забезпечення стабільної і професійної державної служби? Відповіді на ці питання дозволять визначити ті принципи, що повинні бути включені до переліку принципів адміністративно-правового регулювання політичних прав військовослужбовців Збройних Сил України задля виконання завдання побудови в Україні стабільної і професійної державної служби.

Розпочнемо з того, що в Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [4] міститься положення щодо політичної неупередженості державних службовців як принципу державної служби (ст. 3), роз'яснення якого міститься в рамках ст. 13. Зокрема, ч. 1 і 3 вказаної статті передбачено, що «державний службовець повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань... Державний службовець під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій». Виходячи з запропонованого закріплення змісту принципу політичної неупередженості прямо витікає, що державні службовці мають право бути членами політичних партій. Обмеження ж стосується тільки демонстрації політичних поглядів та політичної упередженості під час здійснення службових обов'язків, а, отже, про політичну нейтральність державної служби мова не йде.

Що ж повинен являти собою принцип політичної нейтральності державної служби задля забезпечення її стабільності та профе-

сійності, який слід закріпити в рамках узагальнюючого нормативно-правового акту у сфері державної служби?

По-перше, це виокремлення політичних посад. Про які посади і яке розмежування іде мова? Можна було б припустити, що обов'язкова приналежність особи, яка займає певну посаду, до певної політичної партії, вказує на політичний характер відповідного виду посад. Адже політика певної партії (чи коаліції партій), що отримала найбільшу підтримку населення на виборах, стає державною політикою, а тому не повинна мати опору зі сторони державного апарату [5, с.457]. Водночас, С.В. Ківалов визначає даний критерій цілком можливий, але не обов'язковий. Державних політичних діячів в Україні науковець пропонує виділяти, виходячи з таких трьох особливостей служби: а) особливий порядок призначення (або обрання) на посади державних політичних діячів, який регламентується насамперед Конституцією України; б) специфічний порядок звільнення з посад зазначених осіб та припинення їх повноважень; в) особливий вид відповідальності політичної, яка носить відкритий публічний характер (усунення з посади; оголошення резолюції недовіри; відставка; необрання повторно Президента чи народного депутата як опосередковане «притягнення до відповідальності», процедура імпичменту). І за цими критеріями науковець називає політичними такі посади, як посада Президента України, народних депутатів, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників міністрів [6, с. 155]. В.Я.Маліновський вважає за необхідне статус політичних виконавців (поряд зі статусом політичних діячів як підкатегорій у системі політичних посад) визначити також за керівниками центральних органів виконавчої влади, які не є членами уряду, керівниками регіонів, які призначаються, заступниками членів уряду (зокрема, головами державних комітетів; заступниками міністрів; головами обласних державних адміністрацій; главами Адміністрації Президента України; Урядового Секретаря, Представника Президента України в Автономній Республіці Крим; членів Ради міністрів Автономної Республіки Крим) [5, с.458].

В рамках даного дослідження зупинимося лише на виборних посадах як політичних, оскільки на сьогодні їх заміщення є можливим для військовослужбовців за результатами виборів.

Щодо посади Президента України, то цю посаду слід віднести до категорій політичних вже тому що, прикладом, на конституційному рівні встановлено, що Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави (п. 3 ст. 106 Конституції України).

Щодо посад народних депутатів, то М.І. Іншин вважає доцільним визначення цих посад політичними, оскільки депутатський корпус формується за підсумками виборів на засадах політичного плюралізму, відображає співвідношення політичних сил і партій, парламент діє з використанням політичних механізмів боротьби і компромісів, а здійснення депутатами законодавчих повноважень обумовлено представництвом суспільних інтересів та інтересів виборців. Звідси, депутатів з погляду загальнотеоретичної постановки проблеми державної служби можна кваліфікувати як політичних державних службовців. На підставі таких критеріїв до політичних державних службовців науковець вважає за доцільне віднести президента, що обирається безпосередньо народом, і прем'єр-міністра, оскільки призначення і надання згоди на призначення на посаду останнього відповідно до конституційних засад демократичного правління проводиться головним чином за політичними мотивами. Ці особи приймають політично значущі для держави рішення, займають особливі політичні державні посади, несуть не тільки юридичну, а й політичну, конституційну відповідальність за результати своєї діяльності [7, с.132].

С.В. Ківалов не випадково не згадує при характеристиці політичних посад депутатів місцевих рад, оскільки знаходження органів місцевого самоврядування поза системою органів державної служби вказує на неможливість, за визначенням науковця, віднесення даних посад до категорії політичних [6, с. 155].

І тут виникає інше питання, від вирішення якого і залежить як відповідь на питання

можливості визначення посад депутатів місцевих рад та місцевих голів, так і визначення принципів адміністративно-правового регулювання політичних прав військовослужбовців? Політичні посади повинні бути виділені у структурі посади державної служби з визначенням статусу осіб, які їх обіймають як «політичні державні службовці», які беруть участь у виробленні державної політики, на відміну від професійних державних службовців як стабільного ядра державного управління, які готують і виконують управлінські рішення, надають населенню управлінські послуги [7,с.133].

Чи утворити окрему систему посад служби в Україні? Зокрема, мова іде не про виокремлення політичних посад у системі посад державної служби, а про виділення політичних посад в окрему категорію, правове регулювання статусу службовців, на яких не повинно включати дію законодавства у сфері державної служби. Принципова різниця в тому, що у другому варіанті посади державної служби і політичні посади пересікаються не повинні. Це означає, що державний службовець не матиме права одночасно з зайняттям політичної посади обіймати посаду державної служби.

В рамках даного дослідження ми не будемо вирішувати проблему реформування державної служби і концепції публічної служби в Україні, адже дане питання може слугувати предметом окремого. Ми зупинимося на тому, що таке повинно включати виокремлення політичних посад в окрему від державних посад систему. Адже, як вказує О.Н. Армаш, «очевидно, що, залишивши політично залежним урядовцям статус державних службовців, конфлікту інтересів не уникнути. Вони мали стати дійсно вільними від обмежень інтересами держави і керуватись інтересами партії, що має більшість у парламенті (або коаліції партій)» [8, с. 118].

Першою офіційною згадкою про таку категорію суб'єктів державного управління як політики є положення Концепції адміністративної реформи України (далі – Концепція), яка була взята за основу Указом Президента України у 1998 р. для подальшого реформування державного управління. Відповідно до вказаного документу,

за допомогою поняття «політичний діяч (політик)» визначається правовий статус окремих керівних посад у сфері виконавчої влади (зокрема, членів уряду), який відмежовується від статусу державного службовця, встановленого Законом України «Про державну службу» [8, с. 117]. Як бачимо, тенденція виокремлення політиків простежується, але незрозуміло яким чином повинно відбуватися дане виокремлення. Невизначеність простежується і в положеннях Указу Президента України від 29.05.2001 р. «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» з визначенням, що «посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не відносяться до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу» [9]. А саме, Президент, погодившись з Н.О. Армаш, уникає прямого запровадження особливої категорії публічних службовців та, відповідно, наділення їх статусом державних політичних діячів [8, с. 118].

Не вирішується питання співвідношення політичних посад в окремому від державних систему посад і у змісті ч. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства в Україні від 06.07.2005 № 2747-IV [10], де надається поняття публічної служби. Зокрема, в рамках даної статті визначається, що публічною службою в Україні є «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування». Як бачимо, не зрозуміло, які саме різновиди служби в Україні охоплюють поняттям державної служби, чи то починаючи з професійної діяльності суддів, чи то починаючи з державної політичної служби.

А от з прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 № 2591-VI [11] питання співвідношення політичних посад і посад державної служби набуває визначеності. Зокрема,

визначається, що «посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу» [11]. Таким чином, «у наведеному положенні простежується чітка позиція законодавця щодо відмежування посад членів Кабінету Міністрів України від будь-яких інших категорій посад чи то за трудовим законодавством, чи то за законодавством про державну службу». Прагнення відмежувати посади членів Кабінету Міністрів України від усіх інших державних чиновників цілком узгоджувалось з існуючим у теорії уявленням про необхідність розподілу політики та адміністрування в межах виконавчої гілки влади та, відповідно, нового погляду на статус члена Уряду вже не як державного службовця, а як політичного діяча [8, с. 118].

Беручи до уваги необхідність визначення політичними діячами не тільки посад членів уряду, а і посад Президента України, депутатів (називаючи тільки ці посади ми не намагаємося обмежити ними коло тих посад, які слід віднести до політичних; ми лише зупиняємося на тих з посад, віднесення яких до політичних впливатиме на регулювання політичних прав військовослужбовців), а також, тенденцію до розмежування посад державної служби і політичних посад як окремих систем посад в рамках служби в Україні, можливо стверджувати, що принцип політичного нейтралітету державної служби в Україні повинен означати, що особа може займати або політичну посаду, або посаду державної служби.

Таке трактування принципу політичного нейтралітету в рамках становлення політичної служби в Україні як окремого різновиду служби в державі означатиме необхідність введення обмеження права бути обраним: не може балотуватися той, хто перебуває на посаді державної служби і має статус державного службовця. Але виборче право не передбачає можливість обмеження в Конституції України. Виходить, що встановити будь-яке обмеження активного чи пасивного виборчого права буде необґрунтовано.

Водночас, і обмеження змісту політичного нейтралітету державної служби виключ-

но принципом позапартійності державних службовців з огляду на необхідність забезпечення професійної на постійній основі стабільної державної служби не можна визначити доцільним.

Тому слід не обмежувати виборче право державних службовців, а доцільним вважаємо встановлення меж його використання: повинен припинити державну службу той, кого обрано на виборну політичну посаду.

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне в системі служби в Україні виокремлення політичних посад із закріпленням принципу політичного нейтралітету державних службовців як позапартійності державної служби та можливості однією особою займати лише один різновид посад чи то державної (публічної) служби.

На сьогодні ж ситуація в корені інша: військовослужбовці, обрані на виборні посади до місцевих рад, на яких вони працюють на постійній основі, прикомандировуються до відповідних місцевих рад із залишенням на військовій службі. Народний депутат України, який є військовослужбовцем, на строк виконання депутатських повноважень прикомандировується до Верховної Ради України із залишенням на строк виконання депутатських повноважень на військовій службі. Після закінчення повноважень депутата військовослужбовець направляється в установленому порядку в розпорядження відповідного військового формування для подальшого проходження служби (ч. 3, 4 ст. 5 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-ХІІ [1]).

І таке врегулювання питання використання виборчих прав військовослужбовцями цілком укладається в концепцію сучасної державної служби в Україні. Водночас, про політичний нейтралітет військової служби в такому разі мова іти не може. Тому реформування державної служби за напрямком виокремлення політичних посад потягне необхідність перегляду правового регулювання виборчого права військовослужбовців, для яких військова служба повинна бути виключною з різновидів служби в Україні, що гарантуватиме стабільність, політичну

неупередженість та професійність здійснення цього різновиду служби.

Враховуючи вищевикладене, на сьогодні наявна тенденція до розмежування політичних і адміністративних посад у структурі служби в Україні вимагає перегляду меж використання військовослужбовцями виборчих пасивних політичних прав. Вважаємо, що за умови втілення в державі концепції окремої від політичної державної служби, необхідним буде визначення правила: одна особа має право займати лише один різновид посад з-поміж політичних і посад чи то державної служби, чи то публічної служби.

Література

1. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991р. № 2011-ХІІ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу. -<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/print1331727618030214>
2. Теорія держави і права: Академічний курс: Підруч. / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/604.htm
3. Мельниченко В.І. Політична нейтральність і професійність державної служби в Україні / В.І. Мельниченко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1-2 (13-14). С. – 302-307.
4. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI: [Електронний ресурс] Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1330851930859049>
5. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. / В.Я. Малиновський. – Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
6. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література. – 2003. – 896 с.
7. Іншин М.І. Види державної служби / М.І. Іншин // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия «Юридические науки». – Том 23 (62). – № 1. – 2010. – С.129-135.
8. Армаш Н.О. Державний політичний діяч: поняття та ознаки / Н.О. Армаш // Дер-

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено визначенню напрямків розвитку адміністративно-правового регулювання виборчих політичних прав військовослужбовців Збройних сил України.

SUMMARY

The article is sanctified to determination of directions of development of the administrative legal adjusting of political the right to vote of servicemen of Armed forces of Ukraine.

жава та регіони. – Серія: Право. – 2010 р. – № 1. – С. 117-120: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2010_1/files/LA110_19.pdf

9. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29.05.2001 р. № 345/2001: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/345/2001>

10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV: [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>

11. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI: [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.