

5. Спеціально уповноважені інституції з питань антикорупційної політики. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872035-1.6.-spetsialno-upovnovageeni-institutsiyi-z-pitan-antikoruptionsynoyi-politiki>.

**СТОЛБОВИЙ В. М.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант відділу аспірантури  
і докторантури  
(Національна академія  
Служби безпеки України)

УДК 342.98

## ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У науковій статті розглянуто сучасні етапи розвитку службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Визначено, що у сфері національної безпеки України не досить ефективною залишається діяльність органів публічної влади, зокрема, у зв'язку з недосконалим регулюванням службових правовідносин. Тому використання досвіду минулого надасть змогу визначити ефективні засоби гармонізації службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

**Ключові слова:** службові правовідносини, національна безпека України, державна служба, органи державної влади.

В научной статье рассмотрены современные этапы развития служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины. Определено, что в сфере национальной безопасности Украины недостаточно эффективной остается деятельность органов публичной власти, в том числе, в связи с несовершенным регулированием служебных правоотношений. Поэтому использование опыта прошлого позволит определить эффективные средства гармонизации служебных правоотношений в сфере национальной безопасности Украины.

**Ключевые слова:** служебные правоотношения, национальная безопасность Украины, государственная служба, органы государственной власти.

The scientific article discusses the current stages of development of official relations in the field of national security of Ukraine. It was determined that in the field of national security of Ukraine, the activity of public authorities remains insufficiently effective, including in connection with the imperfect regulation of official relations. Therefore, using the experience of the past will allow you to determine effective means of harmonizing service relations in the field of national security of Ukraine.

**Key words:** official legal relations, national security of Ukraine, public service, public authorities.



**Вступ.** Система державного управління та організація державного апарату, що дісталася Україні у спадок від радянських часів, не відповідали вимогам часу та новим політичним реаліям. Ідеологічні засади радянської системи права не витримали перевірки часом. Ієрархічний підхід до побудови адміністративного права як галузі права, яка охоплює всі сфери суспільного життя, виявився хибним. Виродження права в жорстке управління суспільством за допомогою владних приписів та адміністративних стягнень призвело до повного колапсу та занепаду країни. І сьогоднішня рецепція радянського права, що виявляється в науковій, навчальній, правотворчій і правозастосовній сферах, заважає побудові цивілізованих громадянських і службових правовідносин.

Цілком слушною вважаємо думку таких учених, як М. Білинська, К. Ващенко, А. Гришук, С. Дубенко, О. Євмешкін, В. Загорський, С. Загороднюк, М. Іжа, Ю. Ковбасюк, С. Коник, В. Ландсман, О. Оболенський, А. Попко, А. Рачинський, В. Толкованов, що сьогодні для України важливим і складним завданням є розвиток професійної державної служби та службових правовідносин, які забезпечують національну безпеку держави [1, с. 7–8].

Інститут службових правовідносин у сфері національної безпеки України належить до складної соціальної системи та є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей і функцій органів влади та управління шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави та громадян у реалізації їхніх інтересів, прав та обов'язків і забезпечують національну безпеку держави. Державна служба є досить великою організацією з багатьма видами та напрямками діяльності, суб'єктами та об'єктами різних рівнів управління, зв'язками внутрішніми – між ними і зовнішніми – з іншими соціальними системами. Тому архіважливим виглядає завдання побудувати таку досконалу модель службових правовідносин, які б разом із забезпеченням основних прав і свобод громадян гармонійно дбали про національні інтереси держави, її національну безпеку та територіальну цілісність.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження історичного становлення та розвитку службових правовідносин у сфері національної безпеки України.

**Результати дослідження.** За більш ніж двадцятип'ятирічну історію незалежності України відбулася професіоналізація службових правовідносин у сфері національної безпеки України, створено вищі державні установи галузевого характеру, закладено основу нормативно-правового забезпечення їх функціонування. Водночас сучасний етап розвитку службових правовідносин у сфері національної безпеки України характеризується пошуком оптимальної моделі державного управління та адаптацією цієї сфери до європейських стандартів. Саме тому впродовж усіх років незалежності України змінюються структура та функції органів публічної влади на всіх її рівнях. Ринкова економіка та розвиток громадянського суспільства вимагають перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, що слугуватиме людям. У зв'язку з цим постала необхідність переосмислення призначення держави та службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Закономірно, що одним із стратегічних завдань адміністративної реформи було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг [2]. Треба визнати той факт, що у сфері національної безпеки України не досить ефективними залишаються органи державної влади, місцевого самоврядування та правоохоронні органи. Жоден чиновник не несе відповідальності за бездіяльність. На жаль, сучасна наукова думка досить часто не намагається вирішувати динамічні питання, що ставить сьогодення, лише констатуючи факти й не даючи відповіді на виклики.

Складний процес реформування публічно-правового інституту службових правовідносин у сфері національної безпеки України має відповідати новітнім тенденціям взаємовідносин між державою та громадянським суспільством, у яких державні службовці виступають як посередники. Службові правовідносини у сфері національної безпеки України виступають важливим складником інституту державної служби, який здійснює належне



забезпечення ефективного функціонування механізму держави, реалізації державної політики та практичного виконання завдань і функцій держави. Водночас зміст службових правовідносин у сфері національної безпеки України як у теоретичному, так і у формальних аспектах до сьогодні не набув остаточного визначення. Зокрема, не має єдиної позиції серед вітчизняних і зарубіжних науковців щодо суб'єктів, видів та елементів службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Досить часто як у теоретичних розробках, так і під час розроблення актів законодавства дискутується питання застосування норм приватного (трудоного) та публічного (адміністративного) права під час характеристики цих правовідносин. З іншого боку, практика функціонування службових правовідносин у сфері національної безпеки України – як в Україні, так і в зарубіжних країнах – свідчить про необхідність чіткого визначення елементів службових правовідносин у сфері національної безпеки України, а також про необхідність надання переваг публічному праву під час їх врегулювання.

Наукових досліджень службових правовідносин у сфері національної безпеки України в аспекті розмежування застосування норм публічного і приватного права не так багато, але популярність цієї проблематики останнім часом зростає. Варто підкреслити в цьому напрямі наукові доробки В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, Ц. Дубенка. Окремі складники службових правовідносин у сфері національної безпеки України досліджували також Г. Атаманчук, О. Грішковець, М. Іншин, В. Ліпкан, Д. Кашпур, Н. Неумивайченко, А. Ноздрачев, Ю. Старілов. Поняття державно-службових відносин у теоретичних розробках почало активно розглядатися у зв'язку з проблемами, що виникли в процесі розроблення проєктів законів України з питань державної служби. Однак поле дослідження службових правовідносин у сфері національної безпеки України ще чекає на свого прискіпливого дослідника.

Вивчення наукової літератури дає підстави виокремити такі чотири основні історичні новітні віхи становлення та розвитку службових правовідносин у сфері національної безпеки України на сучасному етапі:

*I етап (1994–1999 рр.)* – створення засад для розбудови сучасної моделі службових правовідносин у сфері національної безпеки України, утворення спеціально уповноваженого органу з питань державної служби, унормування ключових питань її функціонування: визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, формування системи професійного навчання, запровадження комп'ютерного обліку даних про осіб, які є державними службовцями I–III категорій, та інше;

*II етап (2000–2004 рр.)* – становлення інституту службових правовідносин у сфері національної безпеки України. У цей час змінено порядок ведення службового розслідування, формування кадрового резерву, проведення конкурсу на вакантні посади, введено атестацію державних службовців, удосконалено роботу кадрових служб, розроблено основи етичних норм і правил поведінки державних службовців. Закладено підґрунтя для залучення молоді до державної служби та створення умов для її професійного зростання. Концепція адаптації інституту службових правовідносин у сфері національної безпеки в Україні до стандартів Європейського Союзу заклала підвалини подальшої трансформації державної служби;

*III етап (2005–2010 рр.)* – подальший розвиток службових правовідносин у сфері національної безпеки України, що передбачав реалізацію Програми розвитку державної служби на 2005–2010 рр., прийняття Концепції розвитку законодавства про державну службу та розроблення проєкту нового Закону про державну службу. У цей період створено систему управління якістю в органах державної влади, запроваджено діяльність груп аналізу політики, що утворюються з метою аналізу проблеми в певній сфері (секторі) державного управління.

*IV етап (з 2010 р. до сьогодні)* – розпочато новий етап системного реформування та модернізації службових правовідносин у сфері національної безпеки України. За короткий час створено Національне агентство України з питань державної служби, прийнято та розпочато впровадження нового Закону України «Про державну службу», підготовлено План



заходів щодо реалізації Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр., розпочато формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» та реформування Національної академії державного управління при Президенті України. Особливістю цього етапу можна вважати якісно нові підходи до управління на державній службі, в основі яких закладено принципи ефективності, стабільності та професіоналізму.

Ці етапи розкривають логіку розвитку службових правовідносин у сфері національної безпеки в Україні, акцентуючи увагу на зв'язку її змісту з основними тенденціями державного управління, викриваючи основні проблеми та шляхи їх вирішення у сфері підвищення ефективності державної влади в країні.

Новітній період становлення та розвитку службових правовідносин у сфері національної безпеки України триває. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [3], затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Що стосується сектору безпеки, то Стратегія передбачає зосередження уваги на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки, здійснення функціональної оптимізації (скорочення дублюючих і зайвих структур), централізацію закупівель, оптимізацію системи логістичного забезпечення, оновлення доктринальних і концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі Ради національної безпеки і оборони України, залучення іноземних інвестицій і формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження кластерного принципу ротації кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог і забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повну переатестацію кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, але й особистісні якості людини.

Після прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [3] інновації в діяльності службовців підкріплені методологічно, економічно та юридично. Затверджена Президентом України Стратегія чітко вказала на необхідність закріплення повністю адміністративно-правових засад професійної підготовки службовців під час розроблення законодавства про державну службу. Обов'язковим складником цього законодавства є поглиблення сутності правових засад діяльності державних службовців відповідно до концептуальних підходів інноваційної держави.

Стратегія Національної безпеки України [4] передбачає основні складники реформи Служби безпеки України, а саме – створення динамічної, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними та технічними засобами спеціальної служби, здатної ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України. Аналізуючи ці нормативні документи, не важко побачити пріоритетність професійного складника у відносинах забезпечення національної безпеки та належного розвитку України.

Розвиток законодавства про державну службу через відсутність перспективної моделі та механізму управління набув хаотичного характеру, що не дає змоги сформувати ефективну модель правового регулювання службових правовідносин. Надважливим є питання про єдність теорії та практики службово-правового забезпечення управління інноваційними процесами в професійній підготовці службовців із протидії корупції. Така постановка проблеми передбачає виявлення загального та особливого, типового й унікального в розвитку правового регулювання системи та статусу державної служби як засади розроблення моделі інноваційно-службової діяльності, яка унеможливує корупційну поведінку службовців. Актуальність і значущість цього дослідження визначаються також назрілою потребою раці-



ональної побудови службових правовідносин у сфері національної безпеки України, а саме: організації розвитку адміністративно-правових положень системи управління формуванням сучасного стилю роботи службовців, їхніх головних професійних якостей як однієї з важливих проблем стабільності та розвитку управлінського апарату сучасної України. Це має відповідати сучасним реаліям і бути у площині європейських стандартів щодо встановлення відповідальних за глобальні трансформації прав і свобод людини та громадянина й перебувати у межах адміністративно-правового забезпечення управління результатами в діяльності державних і муніципальних службовців. Водночас перехід до прогресивних змін у кадровому відтворювальному процесі потребує великих інституційних перетворень, інноваційного розвитку ділових якостей державного службовця в його індивідуальній професійній, компетентній діяльності, що відповідатиме професійним вимогам якісних службових правовідносин: компетентність, професіоналізм, дотримання етичних норм поведінки, що не дасть можливості виявам корупції, професійної деформації, формування позитивного іміджу посадовця нової генерації.

Саме ці адміністративно-правові дії визначають вибір сучасної тематики службово-правового дослідження, її наукову актуальність і значущість. Ступінь розробленості такої тематики, її правових аспектів відобразився у працях видатних вітчизняних учених-адміністративістів. Концептуальні ідеї теоретико-правових напрямів, на яких ґрунтується дослідження, зокрема, щодо національної безпеки окремо та щодо державної служби сформульовані в працях багатьох українських правознавців. Використовуючи загальнонавчальні норми та принципи адміністративного права, обумовлені національною правовою системою, а також знання зарубіжного досвіду, службово-правовій науці належить провести порівняльно-правовий аналіз національного та зарубіжного законодавства (США, Франції, Великобританії, Німеччини, Бразилії та інших), з'ясувати дію правових засад професійної та компетентної діяльності державних службовців, що охоплюють можливості застосування найліпших відповідних аналогів для розвитку адміністративно-правових інститутів і механізмів реформування. Вирішувати такі системні завдання державних трансформацій можливо на методологічних засадах, які охоплюють загальнонауковий діалектичний метод у поєднанні із системно-логічним, формально-юридичним, історичним, корпоративно-правовим аналізом. У межах дослідження питань стабільності та розвитку службової діяльності є потреба в застосуванні експертних оцінок, моделювання, порівняльно-правового методу пізнання службових процесів і явищ, які ґрунтуються на висновках, що містяться в літературі з конституційного, адміністративного, муніципального, службового права та працях із теорії держави та права, трудового права, міжнародного права та інших. Унаслідок аналізу комплексної тематичної проблематики може бути сформульована сукупність теоретичних положень, що становлять засадничі напрями становлення службово-правової аналітики й інноватики – єдності практики, в межах якої вирішується соціально значуща наукова проблема побудови нової моделі службових правовідносин у сфері національної безпеки України. Теоретико-управлінські аспекти цієї системи, що відрізняються новизною, як предмет самостійного юридичного дослідження, мабуть, розглядаються вперше, бо вони нові й актуальні для впровадження у правозастосовну практику дії правових механізмів реалізації управління розвитком професійно-діяльнісних якостей державних службовців державного та регіонального рівнів, а також відповідного законодавства. Отож положення досліджень, що містять елементи новизни, вирізняються адміністративно-правовим різноманіттям.

**Висновки.** Переосмислення уроків історії дає нам можливість зробити висновки для того, щоб не повторювати історичні помилки, зроблені у минулому. Наприклад, розглянувши історіографію становлення та розвитку інституту службових правовідносин у сфері національної безпеки України, необхідно зазначити таке:

по-перше, історично склалося так, що в усі періоди української державності стабільними характерними для службових правовідносин у сфері національної безпеки України елементами були такі: недостатня мобільність державного апарату та його віддаленість від інститутів громадянського суспільства, ступінь впливу ментальності громадян на форму-



вання державної служби, її нестабільність, відсутність правової та соціальної захищеності державних службовців;

по-друге, становлення службових правовідносин у сфері національної безпеки України як актуального публічного (державного) соціально-правового інституту в Україні, який розпочався із прийняття Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723, втрата його чинності зумовили прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889, який продовжує цей складний, відповідальний і тривалий процес, що охоплює не тільки правове регулювання, але й інші елементи: організаційні, правові, кадрові, освітні, процесуальні, інформаційні тощо;

по-третє, використання досвіду минулого дає змогу визначити конструктивні й ефективні засоби гармонізації службових правовідносин у сфері національної безпеки України, зокрема, між владою та різними групами суспільства, спонукає до їхньої спільної відповідальності за майбутнє України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Ковбасюк Ю.В. та ін. Державна служба: підручник у 2 т. Київ-Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/print>.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/15. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/print>.

