

ТРУДОВЕ ПРАВО І ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ



Микола Іншин,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка



Олена Середя,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

УДК 349.2

Значення державної служби для розвитку сучасної України

З моменту прийняття Україною курсу на становлення правової та демократичної держави вже пройшло понад 15 років, протягом яких законодавча влада намагається досягти поставленої мети насамперед шляхом здійснення реформувальних у структурі тих органів, що призначені виконувати

державні функції та повноваження. У країні відбувається адміністративна реформа з метою «значного підвищення ефективності державного управління та зниження рівня корупції в органах державної влади на всіх рівнях» [1]. У ході цієї реформи підлягають ліквідації, реорганізації старі, а також

створенню нові державні органи та інститути. Не всі кроки в цьому напрямі слід відзначити як удачі, оскільки фахівцями доволі часто відзначається низький рівень роботи переважної більшості державних структур. Саме тому метою статті є обґрунтування доцільності проведення поміркованої політики адміністративної реформи, особливо в частині роздержавлення деяких державних інститутів. Задля досягнення поставленої мети передбачається проаналізувати сучасний стан у сфері реформування таких державних структур, як державна виконавча служба та нотаріат; з'ясувати значення державної служби у процесі становлення демократичної та правової держави.

Цьому питанню приділяли увагу у своїх дослідженнях такі науковці, як І. П. Лаврінчук, В. Я. Малиновський, О. Ю. Оболенський, І. М. Пахомов, Є. С. Черноног, однак вважаємо, що в сучасних умовах воно не втрачає своєї актуальності, особливо в розрізі тих змін, що впроваджуються в державі протягом останніх двох років.

Серцевину адміністративної реформи становить упорядкування державної служби в Україні, побудова такої системи державних органів, за якої кожен з них найбільш ефективно виконуватиме покладені на нього функції, при цьому має бути відсутнім дублювання повноважень та завдань таких органів. На це був спрямований і прийнятий у грудні 2010 року Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», в якому зазначено, що він видається «з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління» [2]. На виконання цього Указу ліквідовано низку міністерств

та відомств, значна частина реорганізована. Окрім таких дій, у рамках адміністративної реформи піддаються реформуванню не тільки органи виконавчої влади, а й інші державні органи. В якому напрямі відбувається таке реформування – спробуємо дослідити на прикладі Державної виконавчої служби та нотаріату.

Державна виконавча служба з моменту визнання незалежності України підлягала реформуванню кілька разів, останнє з яких відбувається у зв'язку із прийняттям вищевказаного Указу Президента № 1085/2010. Згідно з цим Указом, утворено Державну виконавчу службу – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України. Серед новацій, яких може зазнати цей державний орган, – введення інституту приватних виконавців.

Міністерством юстиції України розроблено законопроект «Про присяжних виконавців», яким запропоновано введення інституту присяжних виконавців як альтернативу державним. Зазначеним законопроектом пропонується введення квотового принципу (присяжний виконавець на 10 000 населення), встановлення порядку доступу до зайняття посади, порядку складання кваліфікаційного іспиту, обмеження щодо повноважень (за аналогією з нотаріатом певна категорія виконавчих проваджень залишається виключною компетенцією державних виконавців) тощо [3; 4, с. 16].

Стосовно новацій, які пропонуються в частині запровадження приватних виконавців, то основним позитивним моментом є те, що стягувач отримує можливість вибирати між державними та приватними виконавцями, що, своєю чергою, по-перше, нібито надасть свободу вибору до кого звертатись заінтересованим особам у виконанні примусового рішення та, по-друге, зменшить навантаження на державних виконавців.

Іншим прикладом проведення реформ, спрямованих на вдосконалення діяльності державного органу, слід навести інститут нотаріату. Сьогодні він підлягає реформуванню згідно з Наказом Міністерства юстиції України від 24.12.2010 року, яким затверджено Концепцію реформування органів нотаріату в Україні. Метою Концепції визначено «сприяння становленню цілісного підходу до визначення функцій нотаріату та побудови чіткої структури нотаріальних органів для надання населенню послуг правового та нотаріального характеру у відповідності до міжнародних стандартів, а також поступового і системного реформування українського нотаріату як інституту позасудового захисту цивільних прав фізичних та юридичних осіб» [5].

Сучасні дослідники вдосконалення та підвищення рівня надання нотаріальних послуг зазначають, що цей державний нотаріат сьогодні повільно ліквідується. Причиною такого кроку називають те, що утримання державних нотаріальних контор є тягарем для держави. У результаті цього державою обрано курс на переведення нотаріату в приватний сектор. Л. Павлова в інтерв'ю «Юридичному віснику України» зазначила, що «перехід державних нотаріусів до приватної форми діяльності відповідно до Концепції реформування нотаріату України, затвердженої Міністерством юстиції, буде поетапним, виваженим і безболісним, з тим, щоб не допустити порушень прав не лише державних нотаріусів, а й громадян» [6, с. 7]. Однак такі кроки піддаються критиці як науковцями, так і практиками. Зокрема, нотаріуси-практики після введення приватної нотаріальної практики наполягають на тому, що, зважаючи на характерні особливості суспільних відносин, які склалися в Україні, повністю відмовлятися від державного (бюджетного) нотаріату недоцільно. Така позиція викликана насамперед меншою відповідальністю та контро-

лем за діями приватних нотаріусів, аніж державних. На користь збереження державних нотаріальних контор свідчить і те, що, за соціальними опитуваннями, населення більше виявляє довіри до державних нотаріусів, аніж до приватних. Наприклад, щодо спадкових справ у другому півріччі 2009 року приватними нотаріусами було відкрито лише 4% нотаріальних проваджень.

На збереженні державних нотаріальних контор можна наполягати і ознайомившись із досвідом іноземних розвинених країн (наприклад, Німеччини, Швейцарії), в яких нотаріальні послуги надаються на доволі високому рівні як державними, так і приватними нотаріусами. Окрім того, існує і негативний досвід залишення лише приватних нотаріусів в державі. Так, в Узбекистані у 2010 році внаслідок того, що приватні нотаріуси своїми діями дискредитували інститут нотаріату, владою держави було прийнято рішення про його повну ліквідацію та запровадження Єдиного державного нотаріату та прийнято заходи щодо підняття статусу державних нотаріусів.

Викладене свідчить про тенденцію до роздержавлення деяких державних структур, що виявляється передусім у переведенні їх у приватну площину шляхом наділення приватних організацій та осіб повноваженнями, що раніше були закріплені тільки за державними органами. У деяких випадках таке роздержавлення відбувається обранням концепції на одночасне існування як державного, так і приватного органу в одній сфері, а в інших – діяльність держави спрямовується на повне переведення надання певних послуг державного сегмента у приватний. На нашу думку, такі дії не завжди можна охарактеризувати доцільними та такими, що дійсно допоможуть підняти рівень надання послуг громадянам, підвищити рівень захисту прав юридичних та фізичних осіб в Україні та, як наслідок, наближення України до правової держави. Так,

наприклад, наявність державних та приватних виконавців може привести до того, що приватні виконавці будуть виконувати тільки ті рішення, які вигідні їм фінансово, в той час як державним виконавцям залишаться всі інші «невигідні» рішення юрисдикційних органів. Така ситуація призведе до затримки у виконанні невиконаних рішень та конкуренції серед приватних виконавців у виконанні фінансово вигідних рішень. Конкуренція, своєю чергою, повинна відбуватись на високих моральних та правових засадах, чого навряд чи можна очікувати в українському суспільстві на даному етапі його розвитку. Знову ж таки це все сприятиме поширенню корупції, розповсюдженню «відкатів» за виконання рішення. Очевидно, що стягувач у цих умовах не отримує повноцінного захисту та реалізації його прав та інтересів. Звідси, перед черговим реформуванням державної виконавчої служби доцільно зважити всі існуючі умови та керуватись не тільки необхідністю зменшити кадровий апарат державної служби задля зменшення видатків з державного бюджету, але й проголошеними основними засадами діяльності демократичної та правової держави України. З цього приводу слід погодитись із думкою Уповноваженого з прав людини в Україні (1998–2012 рр.) Н. Карпачової, яка вказує, що «постійне реформування органів державної виконавчої служби протягом останніх років не сприяло підвищенню ефективності діяльності єдиного в Україні органу примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) і, як наслідок, забезпеченню гарантій захисту прав і охоронюваних законом інтересів громадян» [7].

Що ж до залишення в державі лише приватних нотаріусів, то слід пам'ятати, що не кожний українець спроможний оплатити надання приватних нотаріальних послуг, тоді як практично кожний українець хоч раз

за життя (на практиці, набагато частіше) звертається до нотаріусів за такими послугами. Тобто держава, яка визнала себе правовою та соціальною, повинна враховувати інтереси кожного її громадянина.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що не в усіх випадках державні органи та установи підлягають саме ліквідації, а доцільніше проводити їхню реорганізацію, оскільки передавання державних повноважень приватним структурам та особам може мати негативні наслідки, насамперед, у частині забезпечення та захисту прав фізичних та юридичних осіб. Необхідність збереження державних повноважень саме за державними органами витікає з самої природи державної служби, яка є своєрідним соціальним явищем, що характеризується складністю та багатогранністю внутрішніх та зовнішніх зв'язків, особливим змістом та притаманними лише їй специфічними властивостями. Сьогодні державна служба перебуває на стадії реформування та оновлення. Так, у своєму розвитку державна служба в тому вигляді, який вона має нині, пройшла чотири етапи:

I етап – часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (охоплюючи історичний період існування Галицько-Волинської держави).

Період існування ранньої Київської Русі до XII століття слід вважати першим етапом виникнення державної служби. У цей період відбувається саме виникнення, а не розвиток чи становлення державної служби. Вона ще не є спеціальною, відокремленою трудовою діяльністю, виконувати яку слід на професійній основі. Посади державної служби не є чітко визначеними, їхнє заміщення залежно від політики правлячого князя відбувається або на засадах правонаступництва, або шляхом призначення, а в деяких випадках – шляхом

обрання. Державні службовці виконують особисту волю князя у зв'язку із підлеглистю йому, обумовленою політикою сили та примусом. Державна служба була лише паростками державної служби в її сучасному розумінні.

Від часів ранньофеодальної Русі до її повного роздроблення у сфері державної служби відбулося зміщення акцентів влади з єдиної всезагальної влади великого князя до посилення влади місцевих князів та феодалів, натомість Великий князь уособлював собою «старшого, поважного князя». Змінився і характер підлеглих державних службовців (бояр, феодалів): феодалі отримували все більше влади та залежали від князя лише формально, з огляду на об'єктивно складені історичні обставини, тоді як князь поступово все більше змушений був орієнтуватися на рішення та інтереси феодалів.

Наступний історичний етап розвитку України у період існування Галицько-Волинської держави не приніс суттєвих змін у сам процес становлення державної служби. Були внесені деякі зміни в систему управління, але в цілому підтримувалися засади державного управління, зароджені та встановлені в попередні часи Київської Русі. Водночас за часів Галицько-Волинського князівства служба на державних посадах набирає більше рис самостійності, при цьому посадові особи (воєводи, волостелі) виконують свої функції на постійній основі за окрему винагороду, що обумовлює створення більш відокремленої правової організації, яка все більше наділяється ознаками сучасної державної служби.

II етап – період існування Козацької держави – Запорізької Січі. Оскільки Запорізька Січ була повноцінною державою зі всіма притаманними їй ознаками, то й державна служба в ці часи характеризується сталістю, чіткістю повноважень та функцій державних службовців, ієрархіч-

ністю посад, підпорядкованістю підлеглих не на основі особистої залежності, а з огляду на займану посаду, сплачуваністю. Саме в цей час державна служба стала інструментом ефективного управління державою, а державні службовці у вигляді козацької старшини, гетьмана, були впроваджувачами інтересів держави через службу у відповідних козацьких державних органах на чітко визначених посадах, що характеризує державну службу як професійну спеціалізовану діяльність в інтересах держави. Саме на цьому етапі відбулося повне оформлення державної служби на теренах України.

Період, коли Україна була під владою Російської імперії, не виділяється нами в окремий етап становлення та розвитку української державної служби, оскільки в ці часи поступово було втрачено власну систему державного управління, перейнято імперську, а державна служба була уніфікована з російською.

III етап – Україна у складі Радянського Союзу. У цей період, попри офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служба все ж існувала в радянській Україні, регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження з визначення проблем державної служби. Особливістю державної служби в ці часи слід назвати, по-перше, те, що державні службовці слугували більше своєму керівникові, ніж загальному громадському інтересу та державі, та, по-друге, її усічену структуру: якщо загальноприйнята структура державної служби має вигляд «державна – державний орган – службовець», то в радянські часи такий елемент як «державний орган» виводився з неї, внаслідок

док чого службовець по суті отримував завдання не від державного органу з визначеною компетенцією, а від держави. Цей період, хоча і не здійснив впливу на розвиток та становлення української державної служби в позитивному аспекті, все ж мав великий вплив на формування відношення до державної служби, державних службовців, наслідки чого спостерігаються ще й сьогодні.

IV етап – сучасний етап (з моменту здобуття Україною незалежності). На сучасному етапі для України одним із найважливіших завдань, як показав історичний досвід спроб установлення сильної та незалежної держави, є розвиток професійної державної служби. Заходи незалежної Української держави в цілому спрямовуються на створення оптимальної структури державної служби та забезпечення її ефективної роботи шляхом реформування адміністративної системи, впровадження нової кадрової політики, підтримання та розвитку професійності державних службовців. Як зазначають І. Коліушко та О. Петришин: «Інститут державної служби підлягає реформуванню в контексті більш загальних завдань адміністративної та державно-правової реформи в Україні. Метою такого реформування є становлення високоефективного і авторитетного інституту державної служби на основі визначення і правового регламентування специфічних особливостей державно-службової діяльності» [8, с. 94].

Особливе значення необхідності реформування державної служби та виведення її на якісно новий рівень обумовлюється і тим, що Європейський Союз, до складу якого прагне ввійти Україна, особливо наголошує на розвитку громадянського суспільства, внесенні змін до законодавства з метою приведення його у відповідність із європейськими стандартами, серед яких і розроблення ефективної системи державного управління.

З урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи та інших міжнародних організацій з метою системного розв'язання проблем у сфері становлення ефективної державної служби розроблено Концепцію розвитку законодавства про державну службу. Оскільки державне управління та державна служба є особливою частиною процесу інтеграції до ЄС, проведена за допомогою Світового банку та Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії оцінка системи державної служби за методикою, яка застосовується для країн-кандидатів на членство в ЄС, окреслила мінімальні вимоги щодо наближення нормативно-правового поля і практики реалізації державної служби в органах державної влади України до принципів реалізації Європейського адміністративного простору.

Отже, історичний аналіз свідчить: зі змінами державного устрою, характеру та завдань держави, державного управління, змінювалась і сама державна служба. За різних історичних обставин державна служба має свої особливості та форми реалізації державної волі. Розвиток та становлення державної служби обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки потребою організації управління державою та процесами державотворення. Особливістю державної служби є її невід'ємність від розвитку держави, при цьому державна служба наслідує всі характерні ознаки держави, відображає стан державності, удосконалюється та структурується разом із розвитком держави. Як точно підкреслює І. П. Греков, «саме державним службовцям належить найважливіша роль в укріпленні української державності, модернізації та стабілізації суспільства на підставах демократизації та права» [9, с. 11]. Їхні послуги необхідні будь-якій країні, що прагне не тільки гідно існувати, але й постійно розвиватися, оскільки

ки саме державні службовці здійснюють діяльність з виконання та впровадження в життя всіх функцій, завдань та цілей держави. До того ж, досвід багатьох країн свідчить про те, що суспільство, яке належним чином не організувало працю, трудову діяльність державних службовців, відчуває серйозні труднощі, пов'язані з якістю державного управління [10, с. 622].

Отже, державна служба є необхідним і важливим елементом структури держави. Головний критерій виокремлення сутності державної служби полягає в її основному призначенні – професійно і компетентно реалізувати функції державного управління у сфері організації та регулювання суспільних відносин. Реалізація завдань та функцій держави – це функ-

ціональне призначення державної служби. Сутність державної служби обумовлюється соціальними цілями та завданнями, оскільки перед нею стоїть головне завдання – служити народним інтересам. У такий спосіб державна служба виконує функції забезпечення та задоволення суспільних інтересів. Таким чином, Україна у процесі її становлення як правової, демократичної та соціальної держави потребує поміркованої політики щодо здійснюваних реформ, особливо в частині роздержавлення певних державних структур та інститутів, оскільки деякі функції найкращим чином з урахуванням необхідності забезпечувати права фізичних та юридичних осіб можуть бути реалізовані тільки в межах державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. РБК Україна. Янукович: адміністративна реформа в Україні реалізовується успішно. – Стаття від 21.06.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/yanukovich-administrativnaya-reforma-v-ukraine-realizovyvaetsya-21062011203600>
2. Указ Президента України від 09.12.2020 № 1085/2010 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
3. Проект закону України «Про присяжних виконавців» від 22.09.2009 року № 5151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.commerciallaw.com.ua/low-projects/104-2009-10-14-11-14-49>
4. Щербак С. Небезу Частная исполнительная служба / С. Щербак // Юридична практика. – 2006. – № 5 (423), 31 січня 2006 р. – С. 16–17.
5. Про затвердження Концепції реформування органів нотаріату в Україні : Наказ Міністерства юстиції України від 24.12.2010 р. № 3290/5 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Української нотаріальної палати. – Режим доступу : http://palata.notariat.org.ua/img/docs/dfile_177.doc
6. Павлова Л. Нотаріат в Україні буде єдиним / Л. Павлова // Юридичний вісник України. – № 35 (843). – 3–9 вересня 2011 р. – С. 7.
7. Карпачова Н. Доповідь Уповноваженого з прав людини. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні [Електронний ресурс] / Н. Карпачова // Офіційний веб-сайт Уповноваженого ВР України з прав людини. – Режим доступу : http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_4/d_04/_4_2.htm
8. Коліушко І. Основи напрямки реформування законодавства про державну службу / І. Коліушко, О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 4. – С. 92–112.
9. Греков І. П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / І. П. Греков // Націон. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 189 с.
10. Государственное управление: основы теории и организации : [учеб.] / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

Іншин М. І., Серeda О. Г. Значення державної служби для розвитку сучасної України

У статті наголошується на доцільності виваженої поміркованої політики щодо здійснення реформ стосовно державної служби. На прикладі реформування державної виконавчої служби та нотаріату аналізуються помилки та визначаються проблемні питання.

Ключові слова: державний орган, державна служба, реформування.

Иншин М. И., Серeda Е. Г. Значение государственной службы для развития современной Украины

В статье обосновывается целесообразность взвешенной умеренной политики по осуществлению реформ относительно государственной службы. На примере реформирования государственной исполнительной службы и нотариата анализируются ошибки и определяются проблемные вопросы.

Ключевые слова: государственный орган, государственная служба, реформирование.

Inshin M., Sereda E. A value of government service is for development of modern Ukraine

In the article expedience of the self-weighted moderate policy is grounded on realization of reforms in relation to government service. On the example of reformation of government executive service and notary errors are analysed and problem questions are determined.

Key words: public organ, government service, reformation.