

ЗАДОРОЖНИЙ О. В.,
аспірант кафедри
адміністративного та фінансового права
(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)

УДК 342.951

ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ФОРМУВАННЯ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ ЮСТИЦІЇ

Стаття присвячена аналізу сутності державно-службових відносин в органах юстиції. Аналіз структури та повноважень органів юстиції України як головного системного організатора та регулятора державної правової політики дає підстави стверджувати, що подальше нормативно-правове регулювання проходження державної служби в органах юстиції повинно відбуватися відповідно до своєрідних правових стандартів.

Ключові слова: правовий стандарт, стандарти проходження державної служби, державно-службові відносини, органи юстиції.

Стаття посвящена аналізу сутності государственно-служебных отношений в органах юстиции. Анализ структуры и полномочий органов юстиции Украины как главного системного организатора и регулятора государственной правовой политики дает основания утверждать, что дальнейшее нормативно-правовое регулирование прохождения государственной службы в органах юстиции должно происходить в соответствии со своеобразными правовыми стандартами.

Ключевые слова: правовой стандарт, стандарты прохождения государственной службы, государственно-служебные отношения, органы юстиции.

The article is devoted to analyze the essence of public-service vanes in the judiciary. Analysis of the structure and powers of the bodies of justice of Ukraine as the main system of the organizer and regulator of the state legal policy, gives reason to believe that further legal regulation of civil service in the judiciary should be in accordance with original legal standards. Modern public service is not only a management system corresponding to the statuses, modes and procedures, but has a deep ethical meaning. Now in Ukraine under the influence of the recent socio-political developments occurred a significant demythologization of power, which can ensure the openness of moral values and ethical guidelines for civil servants all civil society.

Key words: legal standard the standards of civil service, state-office relations, the Ministry of justice.

Вступ. Аналіз структури та повноважень органів юстиції України як головного системного організатора та регулятора державної правової політики дає підстави стверджувати, що подальше нормативно-правове регулювання проходження державної служби в органах юстиції повинно відбуватися відповідно до своєрідних правових стандартів.

Виходячи з цього, вважаємо за доцільне охарактеризувати поняття «правовий стандарт» та інші теоретичні поняття у контексті сучасного формування службових відносин в



органах юстиції та надати аналіз окремих елементів загальної теоретичної моделі відносин у межах процедури здійснення державної служби в органах юстиції України.

Отже, виникнення правового стандарту в деяких випадках подібне до виникнення міжнародного звичаю: спочатку зароджується практика, яка повторюється протягом певного періоду часу, а згодом за цією практикою визнається сила юридичної норми [1, с. 84].

Для правової науки відкритим залишається питання, в який момент норма вже існує і може бути застосована, а в який момент це ще розумна практика. Слід зазначити, що ні в теоретичних розробках, ні в реаліях практичного правозастосування відповіді на це питання знайти неможливо. На нашу думку, це залежить від того, якої сфери стосуються стандарти і яка інституція розробила, прийняла та визначила такі стандарти.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сутності правових стандартів у формуванні державно-службових відносин в органах юстиції.

Результати дослідження. Більшість сучасних стандартів у праві стала наслідком прагнення створити правопорядок *sui generis*. У зв'язку з цим правовий стандарт інколи виникає як *consensus omnium*, тобто загальноприйнята база для функціонування певного правопорядку. Зрештою, правовий стандарт може стати наслідком реалізації певної правової доктрини на нормативному рівні [2, с. 13].

Теоретично будь-який стандарт повинен стосуватися всіх суб'єктів, за винятком тих, які виключені зі сфери його дії окремою нормою, однак такі винятки мають стосуватися всіх суб'єктів у конкретній ситуації, що чітко передбачена відповідною нормою. Отже, основною умовою легітимності будь-якого стандарту є його чітка фіксація і доступність для ознайомлення всім, що не виходить за межі легітимності правової норми.

Слід також розрізнити рівні генези правових стандартів, як і рівні власне стандартів. Стандарти можуть формуватися як всередині держави (національні стандарти), так і на рівні міждержавного спілкування: регіональному або навіть універсальному (міжнародні стандарти). При цьому існують різні вектори руху правових стандартів. Так, деякі стандарти, що формуються на рівні національної правової системи, іноді стають міжнародними, і навпаки. В ідеалі внутрішньодержавні правові стандарти повинні відповідати регіональним, які мають кореспондуватися з універсальними. Таким чином, може скластися достатньо чітка система норм-стандартів, на які слід орієнтуватися і які слід враховувати при регулюванні певної сфери суспільних відносин. [2, с. 11].

Формування стандартів проходження державної служби в органах юстиції дає змогу нам уявити їх як систему, що включає такі елементи: поняття державної служби; її принципи та види; поняття державного службовця та посадової особи; вступ на державну службу; просування по службі, звільнення зі служби; соціально-економічний статус державного службовця; оцінка державних службовців; відповідальність працівників державного апарату і контроль за їх діяльністю; етика державної служби; організація управління державною службою; організація управління персоналом державної служби; напрями реформування державної служби.

Всі перелічені елементи стандарту проходження державної служби в органах юстиції потребують подальшого розвитку та реформування. Причому це стосується всіх галузей права, норми яких складають комплексний інститут проходження державної служби. Однак нами розглядається в роботі адміністративно-правовий стандарт формування службових відносин в органах юстиції України.

Для детального розгляду зазначеного питання звернемось до особливостей проходження державної служби в органах юстиції та зупинимось на ключовому понятті – «державно-службові відносини». Традиційно в теорії адміністративного права державно-службові відносини поділяються на дві основні групи.

1) Відносини, які виникають в процесі організації служби, а саме: у зв'язку з підготовкою, підбором і розстановкою кадрів; заміщенням посад; проведенням оцінки праці і просуванням по службі. Такі відносини носять адміністративно-правовий характер і відбивають сутність державної служби.



2) Відносини, які складаються: в ході реалізації державної служби, тобто в процесі діяльності особи всередині органу юстиції; в процесі організації робочого часу та часу відпочинку; щодо дисципліни й оплати праці; в процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів. Відповідно, цю групу відносин можна віднести до галузі трудового права [3, с. 126–127].

Російський науковець О.П. Альохін підкреслює, що особливість державно-службових відносин полягає в тому, що вони утворюються між державою в особі її органів і державними службовцями, які здійснюють службову діяльність як суб'єкти юридично-владних відносин [4, с. 202].

Н.Р. Нижник та В.О. Олуйко зазначають, що державно-службові відносини виникають на основі одностороннього рішення державного органу (посадової особи), яке юридично закріплює вступ громадянина на державну службу, служить основою для виконання ним службових обов'язків за посадою та визначає момент виникнення його обов'язків перед державою, а також службових і особливих прав. Сказане повною мірою стосується учасників публічно-правових правовідносин [3, с. 221].

Спираючись на надбання науковців, зазначимо, що державно-службові відносини в органах юстиції характеризуються рядом ознак, які притаманні адміністративним правовідносинам, оскільки державна служба пов'язана з діяльністю державних органів.

Правова природа державно-службових відносин проявляється через склад цих правовідносин, тобто: суб'єкт, об'єкт і зміст. Щодо суб'єкту цих правовідносин особливу увагу слід звернути на обов'язкову сторону, якою, як правило, є фізична особа, яка наділена певними державно-владними повноваженнями. Розкриття правової сутності державно-службових відносин необхідно здійснювати через їх класифікацію за видами. Слід зазначити, що в теорії державної служби існують різні погляди на вказану проблему.

Зокрема, О.П. Ноздрачов виділяє два основні види державно-службових відносин в залежності від конкретної мети їх виникнення, створення і регулювання:

1) відносини, пов'язані з організацією державної служби, які виникають у зв'язку з: закріпленням правового статусу державних посад; встановленням юридичних вимог до державних посад; визначенням способів заміщення державних посад і встановленням умов вступу на державну службу; веденням особових справ державних службовців тощо;

2) відносини, які виникають в процесі практичного здійснення державної служби: вступ громадянина на державну службу і призначення на державну посаду; реалізація державним службовцем своїх прав і обов'язків; присвоєння категорій, рангів, звань; проходження державної служби; припинення державно-службових відносин тощо [5, с. 251–252].

Залежно від виду правових норм, що здійснюють регулювання державно-службових відносин, останні можна поділити на матеріальні і процесуальні. Перші пов'язані з: принципами державної служби; правами, обов'язками та правообмеженнями державних службовців; способами заміщення посад; конкурсом; атестацією тощо, а другі виникають при вступі на державну службу, проходженні служби, присвоєнні категорій і рангів, проведенні дисциплінарного провадження тощо.

Ю.П. Битяк запропонував поділ державно-службових відносин на публічні та приватні. Публічні державно-службові відносини – це відносини, які регулюються нормами публічного права (конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального), тобто тими, які є пріоритетними в правовому регулюванні державно-службових відносин. Приватно-правові службові відносини поширюються на службовців, які укладають трудову угоду з працедавцем. На нашу думку, саме поділ державно-службових відносин на публічно-правові та приватно-правові, а також відповідні зміни, що виникають у регулюванні державної служби, мають бути покладені в основу формування стандартів всієї системи державної служби та системи державної служби в органах юстиції зокрема [6, с. 183].

В структурному аспекті органи юстиції України – це система органів держави, кожний з яких може бути названий службою відповідно до предмета його компетенції. Виходячи із зазначеного, вважаємо за необхідне розглядати державну службу в органах юстиції в



інституціональному аспекті: як правову та етичну систему. Сучасний підхід до формування стандартів державної служби в органах юстиції полягає в тому, що ця служба має розглядатися у поєднанні з питаннями державного управління. Як зазначає І.П. Голосніченко, здійснення управлінських дій має служити інтересам всього суспільства, оскільки держава має бути виразником інтересів всього народу та служити всьому народові [7, с. 88].

На сьогодні саме реформи є пріоритетним напрямом розвитку вітчизняної суспільно-правової дійсності, що стане рішучим кроком нашої держави до переформатування чинних усталених правовідносин та дасть змогу вийти на новий рівень розвитку на шляху до правових стандартів ЄС.

На нашу думку, першим нормативним підґрунтям у сфері реформування державного управління та формування сучасних стандартів є існування таких документів: Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 та Коаліційна угода 2014 р., підписана більшістю Верховної Ради VIII скликання. Ці документи містять ряд положень про зміни в різних сферах державного управління, направлені на оновлення нормативно-правового регулювання публічної адміністрації для забезпечення прискорення економічного та соціального розвитку нашої держави тощо.

Реформування органів вітчизняної юстиції (як на центральному, так і на місцевому рівні) на сьогоднішній момент в Україні є важливим кроком до подолання бюрократичності, корупції, сукупності різних формальностей та декларативних законодавчих норм. Правильність та коректність проведення реформ суттєво змінить не лише підходи до існуючих принципів функціонування реєстраційної системи, державної виконавчої служби, реєстрації прав власності, антикорупційної та загальноправової політики держави, але й значно спростить роботу самого державного апарату.

На підставі визначених Мін'юстом пріоритетів щодо формування стандартів роботи проаналізуємо загальні стандарти та стандарти службових відносин, використовуючи інформацію офіційного сайту Міністерства.

В межах впровадження нової кадрової політики для забезпечення прозорості та відкритості процесу добору нового персоналу Мін'юстом залучені провідні рекрутингові компанії. Так, на умовах *pro bono* співпрацю з відомством здійснює Human Capital українського офісу міжнародної аудиторської компанії Ernst & Young.

На новому рівні здійснено оголошення конкурсу на заміщення посади заступника міністра з питань європейської інтеграції. На офіційному сайті Мін'юсту подано вимоги до кандидатів. [8].

До реформування структури Мін'юсту належить і зміна принципів роботи Державної реєстраційної служби. Розроблена експертами Концепція передбачає створення в Україні системи *front-office* і *back-office*, за допомогою якої здійснюватиметься процедура державної реєстрації прав на нерухоме майно поетапно: адміністратори *front-office* прийматимуть документи від громадян, а *back-office* здійснюватимуть реєстрацію таких прав без безпосереднього контакту з заявником. У такий спосіб громадянин-заявник спілкуватиметься тільки з адміністратором *front-office*. Розроблена Мін'юстом Концепція реформування системи органів ДВС передбачає два етапи: 1) системне вдосконалення процедури примусового виконання рішень; 2) запровадження змішаної системи примусового виконання рішень шляхом введення інституції приватних виконавців [8].

Вдосконалення процедури примусового виконання рішень є важливим кроком до формування загального стандарту державно-службових відносин в органах юстиції. На нашу думку, виконавча діяльність потребує суттєвих нормативно врегульованих змін у частинах:

- зниження корупційних ризиків у діяльності державних виконавців;
- розширення можливостей щодо доступу до інформаційних ресурсів;
- вдосконалення процедури виконання проблемних категорій рішень;
- посилення відповідальності за невиконання рішень тощо.

На нашу думку, вищезазначені проблеми підлягають вирішенню шляхом впровадження: нового програмного забезпечення ЄДР виконавчих проваджень та налагодження швидкої



системи пошуку інформації про майно боржника та накладення арешту на майно боржника тощо; електронної взаємодії, зокрема з НБУ, ДАІ, Державною казначейською службою України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та іншими органами; відкритого реєстру боржників; електронного обліку конфіскованого та арештованого майна тощо.

До всього вищезазначеного варто додати плани органів юстиції щодо створення авторизованих офісів, за допомогою яких стягувачу буде надана змога направляти виконавчі документи для виконання в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису та запровадження електронної взаємодії із судами та іншими органами шляхом автоматичного направлення виконавчого документа до єдиної бази виконавчих документів для виконання [8].

На нашу думку, зазначене надасть можливість стягувачу швидко, в зручний для нього спосіб пред'явити до виконання виконавчий документ без необхідності звернення до суду для його отримання.

Ця пропозиція щодо зменшення встановленої нормами чинного законодавства часу виконання адміністративних державних приписів підтримується такими правознавцями, як В.І. Курило, Є.М. Гоцуляк, В.В. Мушенко, при здійсненні дослідження стадій адміністративного провадження за невиконання податкового обов'язку платником податків. Авторами визначено необхідність негайного примусового виконання виконавчого документу органами ДВС без надання часу на добровільне виконання рішення про сплату штрафу [10, с. 88].

Реформування органів юстиції, розпочате із центрального апарату, повинно отримувати належне продовження і на місцевому рівні. У межах цієї реформи пріоритетного значення набувають питання модернізації служби та підбору кадрів для роботи в органах юстиції. На сьогодні існує проблема плинності кадрів, причину якої встановлено автором цього дослідження в результаті аналізу статистичних та аналітичних даних [11].

Висновки. Новітні стандарти державно-службових відносин в органах юстиції України повинні розроблятися за напрямками:

- шляхи і напрями формування кадрової політики в контексті євроінтеграції;
- удосконалення чинного законодавства про державну службу;
- запровадження новел антикорупційного законодавства;
- етичні засади державної служби.

Нині перед суспільством і державою постало гостро питання проведення системних реформ. Серед комплексу реформ, які необхідно провести в Україні, чільне місце займає трансформація існуючої нині системи державного управління та реформування державної служби, приведення її відповідно до вимог часу. Орієнтиром на шляху до цих реформ є Угода про асоціацію України та Європейського Союзу [12].

Сучасна державна служба не лише є системою відповідних управлінських статусів, режимів і процедур, а й має глибоке етичне значення. Нині в Україні під впливом останніх суспільно-політичних подій відбулася суттєва деміфологізація влади, яка може забезпечити відкритість моральних цінностей і етичних орієнтирів державних службовців для всього громадянського суспільства. Стратегія державної служби і кадрової політики, а також удосконалення відповідної правотворчої та правозастосовної практики отримують свій логічний розвиток і завершення в розробленому правовому стандарті, що продукується адміністративно-правовою наукою. Теоретико-методологічне забезпечення реформи державної служби, приріст нових наукових напрацювань вітчизняних та зарубіжних фахівців знань з питань функціонування інституту державної служби в органах юстиції України є важливими завданнями сучасної правової науки.

Список використаних джерел:

1. Addo M. Human rights standards and the responsibility of transnational corporations / M. Addo. – London : Martinus Nijhoff Publishers, 1999. – 841 p.
2. Back to the Future : Reforming or Deforming State Government / [J.S. Bowman, J.P. West, E.M. Berman and other] // PA Times. – 2001. – № 24. – P. 3–18.



3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : [навч. посіб.] / за заг ред. Н.Р. Нижник, В.О. Олуйка – Львів : Світ, 2002. – 352 с.
4. Административное право Российской Федерации / [А.П. Алехин, А.А. Крамолицкий, Ю.М. Козлов]. – М., 1997. – 662 с.
5. Ноздрачев А.Ф. Этические требования на государственной службе : [учеб. для подготовки гос. служащих] / А.Ф. Ноздрачев // М. : Государственная служба, 1999. – 394 с.
6. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [моногр.] / Ю. П. Битяк. – Х., 2005. – 304 с.
7. Голосніченко І.П. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І.П. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86–89.
8. Основи правознавства : [навч. посіб.] / за ред. проф. Ю.І. Крегула. – К. : Київ. нац. торг-екон. унт, 2013. – 406 с.
9. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Провадження по справах про адміністративну відповідальність за невиконання податкового обов'язку : [моногр.] / [В.І. Курило, Є.М. Гоцуляк, В.В. Мушенко] ; за заг. ред. В.І. Курила. – Ніжин : Видавництво НДУ імені М.В. Гоголя, 2015. – 169 с.
11. Звіт про діяльність Національної академії державного управління при Президентіві України за I квартал 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/reforma_3.html.
12. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

