

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 342.98+343.16
DOI 10.31733/2078-3566-2021-2-138-142



Роман ГОЛОБУТОВСЬКИЙ[©]
доктор юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ОРГАНАХ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ»

Досліджено зміст поняття публічної служби в Україні. Проаналізовано законодавство щодо публічної служби України та теоретико-правові положення щодо змісту публічної служби в Україні. Визначено, що у процесі трансформації державного управління в публічне адміністрування відбувається перетворення державної служби у публічну. На основі проаналізованого міжнародного досвіду вказано, що у більшості держав, серед яких й Україна, досліджуване поняття трактується однотипно. У ході проведеного дослідження запропоновано авторське визначення поняття «публічна служба в органах судової влади».

Ключові слова: суд, суддя, публічна служба, публічна служба в органах судової влади.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні на шляху до європейської інтеграції відбувається інтенсивне реформування вітчизняного законодавства з урахуванням європейських стандартів. Серед реформаційних перетворень важливе місце займає реформування публічної служби як одного з основоположних державних інститутів. Це стосується й публічної служби в органах судової влади. Безумовно, від високого рівня організаційно-правового забезпечення функціонування інституту публічної служби в органах судової влади, професіоналізму суддів, сумлінного ставлення суддів до виконання своїх обов'язків, дотримання верховенства права під час здійснення правосуддя, засадничих перетворень у нашому суспільстві багато в чому залежить успіх реформаторських процесів у судовій системі. Питання розвитку судової влади є надзвичайно актуальним, зважаючи на достатню кількість відкритих питань щодо правового статусу публічних службовців в органах судової влади, а також специфіки її проходження.

Значна кількість наукових праць присвячена проблемам публічної служби, проте кардинальних кроків щодо розроблення єдиних стандартів, що стосуються публічної служби, її видів, особливостей, донині майже не здійснено. У зв'язку із цим актуальним є питання дослідження базових теоретичних характеристик публічної служби в органах судової влади.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Варто наголосити, що питанням правового статусу державного службовця приділялася певна увага в юридичній науці і насамперед у теорії адміністративного права, у т. ч. на рівні дисертаційних досліджень (Д. Балух, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, М. Інших, Л. Корнута, О. Стець та ін.). Серед фундаментальних праць у сфері правового статусу суддів потрібно виділити дисертацію Л. Москвич, присвячену організаційно-правовим проблемам статусу суддів, та дисертацію В. Єгорової, присвячену конституційно-правовому статусу суддів судів загальної юрисдикції.

До того ж, окремі аспекти адміністративно-правового регулювання служби суддів досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: Є. Авдеєнко, Р. Аюпова, Д. Баронін, Ю. Баулін, В. Бевзенко, І. Бойко, С. Бондар, А. Борко, М. Вільгушинський, Т. Галайденко, Ю. Га-

© Голобутовський Р. З., 2021
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3160-3333>
kafedra_zpd@ukr.net

руст, В. Гомада, М. Гримич, Б. Дерев'янка, В. Єгорова, Л. Ємець, О. Закропивний, М. Закурін, П. Карпечкін, Д. Кіреєв, В. Коваль, Т. Кравцова, А. Куліш, В. Курило, О. Кучинська, В. Мальяренко, І. Марочкін, О. Мартинова, В. Машук, І. Михайловська, С. Штелик, С. Штогун та ін.

Мета статті – на підставі аналізу законодавства та наукових розробок теоретичних питань публічної служби запропонувати визначення поняття «публічна служба в органах судової влади».

Виклад основного матеріалу. Для розуміння сутності публічної служби в органах судової влади, варто зазначити законодавчі та доктринальні визначення поняття публічна служба.

Так, вперше на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» закріплено у п. 17 ст. 4. Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого публічна служба розглядається як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [8].

Поняття «публічна служба» вживається для визначення характеру і способу діяльності осіб, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, місцем і роллю у житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби втілюються завдання і функції держави. Відповідно до п. 17 ст. 4. Кодексу адміністративного судочинства України поняття «публічної служби» містить різні за змістом види службової діяльності, зокрема політичну, що залежить від політичної ситуації в країні та розстановки політичних сил, та професійну, яка пов'язана з реалізацією завдань і функцій держави [2, с. 147; 9, с. 120]. Варто наголосити, що формулювання поняття не є досконалим, оскільки воно передбачає виключно перелік видів служби, які належать до публічної, залишаючи поза увагою завдання та основні риси.

У вітчизняній науці існують різні підходи щодо розуміння досліджуваного поняття. Вчені наголошують, що врахування досвіду зарубіжних країн, передовсім членів Європейського Союзу, дасть змогу визначити основні засади публічної служби в Україні і сприятиме створенню відповідної законодавчої бази» [17, с. 162; 16, с. 270]. У цих країнах правилом визначення службовця публічним є, по-перше, публічно-правовий зв'язок такої особи з державою, що виникає на підставі відмінного від приватно-правового трудового договору юридичного факту адміністративного за правовою природою акта.

О. Петришин є прихильником широкого трактування публічної служби і розуміє її як державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах) [12, с. 72]. Зазначений підхід охоплює не тільки державну службу, а й приватну, що виключає публічно-правовий зв'язок між службовцем та державою.

На думку Н. Рунової, публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби вона також відносить професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо [16, с. 272]. Публічна служба функціонує не тільки в органах виконавчої влади, але й в апараті всіх гілок влади, в органах місцевого самоврядування, в органах та установах, яким держава делегувала виконання завдань та функцій, у тому числі в судах, в органах суддівського врядування, інших державних органах та установах системи правосуддя.

О. Петренко запропонувала підхід до інтерпретації публічної служби, розглянувши її як інтегрований інститут, складовими частинами якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби [11, с. 13]. На думку О. Попової, публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду [13, с. 585]. Автор виокремлює службу в органах виконавчої влади, хоча вона характерна для усіх гілок влади.

В. Авер'янов та О. Андрійко зазначають, що публічно-правовий статус мають не всі працівники органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації [1., с. 53–54].

Досить часто такі поняття, як публічна служба та державна служба, ототожнюються. За визначенням С. Дубенко, державна служба – це механізм здійснення завдань і функцій держави. Значення державної служби зумовлюється тим, що серед усіх питань, що стоять перед державою, головним є питання про кадри, передусім кадри керівників [6, с. 133]. О. Оболенський визначив державну службу як один із основних видів діяльності держави, пов'язану

ної з правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою [10, с. 61]. М. Іншин державну службу розглядає крізь призму трудового права як важливий чинник регулювання суспільного життя та виконання державних завдань і функцій. [7, с. 7]. Державна служба розуміється як особливий вид професійної діяльності і форма реалізації конституційного права на працю.

Законодавче визначення поняття «державна служба» знайшло своє відображення у ст. 1 Закону України «Про державну службу», під якою законодавець розуміє публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема, щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [14]. Якщо порівняти законодавчі визначення понять «публічна служба» та «державна служба», то вони не надають повного чіткого уявлення про критерії віднесення служби до публічної.

На нашу думку, розглядаючи співвідношення понять «державна служба» і «публічна служба», варто виходити з того, що державна служба передбачає служіння державі, а публічна – вказує на служіння суспільству. У процесі трансформації державного управління в публічне адміністрування відбувається перетворення державної служби у публічну.

Під час визначення поняття публічної служби доцільно виходити зі специфіки правової системи, до якої належить та чи інша держава. У країнах романо-германської правової сім'ї, до якої належить й Україна, відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання саме публічного права.

При цьому наявні різні підходи до визначення поняття «публічна служба» в країнах цієї правової системи. Наприклад, у Франції поняття публічної служби охоплює службу в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун і їхніх публічних установах. До публічних службовців належать також учителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси. У загальному статуті публічної служби виділяється публічна служба держави, територіальна публічна служба й медична публічна служба. [4, с. 144]. При цьому серед усіх «агентів» акцент у правовому регулюванні робиться на функціонерах, тобто особах, призначених відповідно до публічного права.

У Німеччині поняття публічної служби є загальним поняттям для позначення всіх службових відносин із об'єднаннями, установами та фондами публічного права. До публічної служби належать службові відносини не тільки з федеральними органами управління, а й із органами на рівні земель, муніципалітетів і з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-правовій формі. [15]. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на посадових осіб.

Як правило, у законодавстві зарубіжних країн публічну службу розуміють як професійну діяльність службовців, тобто діяльність апарату державної влади. Водночас іноді застосовується широке значення «публічної служби» як «діяльності всіх осіб, які отримують оплату праці з державних коштів і виконують публічні функції», про що обов'язково вказується в законі. В Естонії це поняття використано безпосередньо в назві закону – «Про публічну службу» від 25 січня 1995 р. [5, с. 5]. На основі зарубіжного досвіду варто зазначити, що поняття «публічна служба» у більшості держав трактується однозначно, до неї відносять усіх посадових осіб державного адміністративного апарату (державних службовців), співробітників муніципальних органів управління (муніципальних службовців), а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових та неприбуткових організацій.

Отже, публічна служба є інтегрованим суспільним інститутом, завдяки якому держава реалізовує свої завдання і функції, розподіляючи їх між гілками влади, державними органами, а на місцях – між органами місцевого самоврядування. Якщо ж органи державної влади та місцевого самоврядування не розв'язують завдання та неспроможні через різні обставини виконати функції держави, то це покладається на інші установи та організації, яким держава делегує такі повноваження. У цьому разі діяльність таких суб'єктів із реалізації делегованих державно завдань та функцій може називатися публічною службою.

На думку Р. Ботвінова, визначення суддів як публічних службовців базується на таких положеннях. Судова влада в Україні є однією з гілок єдиної державної влади, певним різно-

видом її спеціалізації, що має власні й особливі завдання та функції. Вона є особливим видом влади, що розглядає і розв'язує конфлікти у суспільстві. Це її головне призначення, відмінність від законодавчої та виконавчої влади [3, с. 91]. Судова влада використовує притаманний тільки їй спосіб подолання конфліктів інтересів, регулює відносини суб'єктів суспільства та забезпечує їх відповідність нормі права.

Висновки. Публічна служба є сферою діяльності людини в усіх типах державних, комунальних та громадських інституцій щодо практичної реалізації політики держави у різних сферах, виконання її завдань та функцій, реалізації тактичних та стратегічних публічних інтересів держави тощо. Публічна служба також є професійною діяльністю в органах судової влади, тобто вона є професією для публічного службовця – необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, в межах якої реалізується компетенція органів судової влади та судів.

Виходячи з вищенаведеного, під публічною службою в органах судової влади слід розуміти політично-нейтральну, професійну службу на посаді судді та судах, в інших органах суддівського врядування, інших державних органах та установах системи правосуддя задля організації та забезпечення діяльності судів та суддів.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. № 8 (38). 2005. С. 53-55.
2. Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. С. 142–154.
3. Ботвінов Р. Г. Ідентифікація поняття та видовий поділ публічної служби особливого призначення. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 1 (16). С. 89-99.
4. Задахайло О. А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 143-145.
5. Гаврильців М. Т., Лук'янова Г. Ю. Правовий статус публічних службовців та перспективи його модернізації в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 3-9.
6. Дубенко С. Д. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: навч. посібник ; за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львів політехніка», 2002. 352 с.
7. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2005. 36 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст.446.
9. Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування: монограф. Київ : Дакор, 2008. 120 С.
10. Оболенський О. Ю. Державна служба. Київ : КНЕУ, 2003. 465 с.
11. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. 25.00.03 / Дніпрп. Регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ, 2008. 20 с.
12. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монограф. Харьков : Факт, 1998. 168 с.
13. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583-587.
14. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст.43.
15. Прокопенко Л. Л., Шабатіна І. А. Публічна служба в країнах ЄС. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.
16. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 269-274.
17. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету*. Серія: Юридична. 2010. Вип. 51. С. 162–167.

Надійшла до редакції 01.06.2021

References

1. Averyanov, V., Andriyko, O. (2005). Aktualni zavdannya stvorennya novoho zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukrayini [Actual tasks of creating new legislation on civil service in Ukraine]. *Yurydychnyi zhurnal*. № 8 (38). S. 53–55 [in Ukr.]
2. Bila-Tiunova, L. R. (2009). Publichna sluzhba yak administratyvno-pravova katehoriya [Public service as an administrative and legal category]. *Naukovi pratsi Odeskoyi natsionalnoyi yurydychnoyi akademiyi*. 2009. S. 142–154 [in Ukr.].
3. Botvinov, R. H. (2017). Identyfikatsiya ponyattya ta vydovyi podil publichnoyi sluzhby osoblyvoho pryznachennya [Identification of the concept and species division of public service for special purposes].

Publichne upravlinnya ta mytne administruvannya. № 1 (16). S. 89-99. [in Ukr.]

4. Zadykhaylo, O. A. (2016). Shchodo problemy vyznachennya katehoriyi «publichna sluzhba» v zakonodavstvi Ukrayiny [Regarding the problem of defining the category «public service» in the legislation of Ukraine]. *Yurydychni naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 6. S. 143-145. [in Ukr.]

5. Havryltsiv, M. T., Lukyanova, H. Yu. (2019). Pravovyi status publichnykh sluzhbovtiv ta perspektyvy yoho modernizatsiyi v Ukrayini [Legal status of public servants and prospects for its modernization in Ukraine]. *Pravo i suspilstvo*. № 3. S. 3-9. [in Ukr.]

6. Dubenko, S. D. (2002). Kadrove zabezpechennya derzhavnoho upravlinnya v Ukrayini [Staffing of public administration in Ukraine]: navch. posibnyk. ; za zah. red. N. R. Nyzhnyk, V. M. Oluyka. Lviv : Vydvo Nats. un-tu «Lvivska politehnika», 352 s. [in Ukr.]

7. Inshyn, M. I. (2005). Problemy pravovoho rehulyuvannya pratsi derzhavnykh sluzhbovtiv Ukrayiny [Problems of legal regulation of labor of civil servants of Ukraine]: avtoref. dys.... d-ra yuryd. Nauk : 12.00.05 / Odes. nats. yuryd. akad. Odesa, 36 p. [in Ukr.]

8. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny vid 06.07.2005 [Code of Administrative Proceeding of Ukraine of 06.07.2005]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2005. № 35-36, № 37. St. 446. [in Ukr.]

9. Lazor, O. D., Shelepnytska, I. P. (2008). Publichna samovryadna vlada v Respublitsi Italiya ta Ukrayini: osoblyvosti orhanizatsiyi ta funktsionuvannya [Public self-government in the Republic of Italy and Ukraine: features of organization and functioning]: monohraf. Kyiv : Dakor, 120 s. [in Ukr.]

10. Obolenskyi, O. Yu. (2003). Derzhavna sluzhba [Public Service]. Kyiv : KNEU, 2003. 465 s. [in Ukr.]

11. Petrenko, O. S. (2008). Formuvannya intehrovanoho instytutu publichnoyi sluzhby v Ukrayini [Formation of an integrated institute of public service in Ukraine]: avtoref. dys. ... kand. derzh. upr. : 25.00.03 / Dniprop. rehion, in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny. Dnipropetrovsk, 20 s. [in Ukr.]

12. Petryshyn, A. V. (1998). Gosudarstvennaya sluzhba. Istoriko-teoreticheskiye predposylki, sravnitelno-pravovoy i logiko-ponyatiynyy analiz: monohraf. [Public service. Historical and theoretical preconditions, comparative legal and logical conceptual analysis] Kharkov : Fakt, 168 p. [in Russ.]

13. Popova, O. V. (2011). Ponyattya ta oznaky publichnoyi sluzhby v Ukrayini [Concepts and features of public service in Ukraine]. *Forum prava*. № 4. S. 583-587. [in Ukr.]

14. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrayiny vid 10.12.2015. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2016. № 4. St.43. [in Ukr.]

15. Prokopenko, L. L., Shabatina, I. A. (2009). Publichna sluzhba v krainakh Yes. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>. [in Ukr.]

16. Runova, N. (2012). Publichna sluzhba v Ukraini: problemy definitsii [Public service in Ukraine: problems of definition]. *Publichne pravo*. № 3 (7). S. 269-274. [in Ukr.]

17. Yanyuk, N. (2010). Aktualni problemy formuvannya publichnoyi sluzhby v Ukrayini [Current problems of public service formation in Ukraine]. *Visnyk Lvivskoho universytetu*. Seriya: Yurydychna. Vyp. 51. S. 162-167. [in Ukr.]

ABSTRACT

Roman Holobutovskyi. To the definition of the concept «public service in the judiciary of Ukraine». The content of the concept of public service in Ukraine is investigated in the article. The legislation on the public service of Ukraine is analyzed. It is determined that the formulation of the legislative concept of public service is imperfect, as it provides only a list of types of service that belong to the public, ignoring the tasks and main features. It is determined that the formulation of the concept is not perfect, as it provides only a list of types of service that belong to the public, ignoring the tasks and main features. Theoretical and legal provisions on the content of public service in Ukraine are analyzed. It is determined that the public service functions not only in executive bodies, but also in the apparatus of all branches of government, in local self-government bodies, in bodies and institutions to which the state has delegated tasks and functions, including in courts, judicial bodies and others. state bodies and institutions of the justice system. Based on the studied positions, it is concluded that the public service functions not only in the executive branch, but also in the apparatus of all branches of government, local governments, bodies and institutions to which the state has delegated tasks and functions, including courts, in judicial authorities, other state bodies and institutions of the justice system. It is concluded that the civil service involves service to the state, and public – indicates service to society. It is determined that in the process of transformation of public administration into public administration occurs transformation of the civil service into a public one. It is concluded that public service is a professional activity in the judiciary, it is a profession for a public servant – the need to perform social official powers, within which the competence of the judiciary and courts. In the course of the research the author's definition of the term «public service in the judiciary» is proposed, which is proposed to mean a politically neutral, professional service as a judge and courts, in other judicial authorities, other state bodies and institutions of justice to organize and ensure activities of courts and judges.

Keywords: court, judge, public service, public service in judicial authorities.