

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35:3.084(477)
doi 10.33287/102032

ГУРТОВА Юлія Вікторівна
аспірантка ДРІДУ НАДУ

ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІВ ЯК ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Аналізуються можливості інтерпретації професійної діяльності суддів як різновиду публічної служби в практиці публічного управління в Україні. Аналізуються підходи до інтерпретації публічної служби та її видів. Наводяться аргументи щодо особливостей службових відносин в органах судової влади. Обґрунтовується позиція, що служба в судовій владі недостатньо інституціоналізована. Підкреслюється, що професійна діяльність суддів здійснюється в органах влади, оплачується за рахунок державних коштів, складається з виконання завдань і функцій держави.

Ключові слова: суддя, професійна діяльність суддів, публічна служба, державна служба, держава.

Постановка проблеми. Реформи, які проводяться в українському суспільстві, наближають державну службу до публічної служби європейського зразка. Проте після набуття чинності нового Закону України «Про державну службу» залишається невизначеним статус багатьох публічних службовців, у тому числі суддів. Це актуалізує наукові розвідки в цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійна діяльність публічних службовців є об'єктом наукової уваги О. В. Антонової, Р. Г. Ботвінова, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовської, Н. О. Рунової, С. М. Серьогіна, Н. Г. Сорокіної, О. І. Сушинського та ін. Водночас інтерпретація правового статусу суддів у контексті їх визначення як публічних службовців ще не була предметом наукового дослідження.

Метою статті є теоретичний аналіз можливості інтерпретації професійної діяльності суддів як публічної служби.

Викладення основного матеріалу. Аналіз змістовної частини термінів «служба» і «державна служба» свідчить про наявність різних підходів у літературі та на практиці. Термінологічна інтерпретація державної служби різна не тільки у вітчизняному дискурсі, але й в інших країнах. Зокрема, в Іспанії, Бельгії це – публічна служба, у Великобританії, Франції – цивільна служба [5]. Відповідно все це не може не позначитися на моделях формування інститутів державної служби. У світі існують дві усталені концепції державно-службових відносин. Перша концепція полягає в тому, що державна служба сама по собі не є професією. У цьому випадку ті, хто працюють у системі державної служби, є фахівцями в різних сферах діяльності й наймаються для того, щоб працювати на державу кожен у своїй сфері. Друга концепція полягає в розгляді державної служби як професії,

© Гуртова Ю. В., 2020

Public Administration and Local Government, 2020, issue 2(45)

яка передбачає певний соціальний статус і привілеї державних службовців [6].

Трансформація державних інститутів у сучасній реальності, зміна меж державної служби після набуття чинності Закону України «Про державну службу» та змін до нього актуалізує пошук у напрямі співвідношення державної та публічної служби, а також інших видів служби – військової, правоохоронної, судової тощо [9 – 10].

Публічна служба в демократичному суспільстві, на наш погляд, має багатоплановий характер. Вона пов'язана з реалізацією різних завдань, функцій громадянського суспільства, держави й виконує роль основного соціального чинника. Держава наповнює організації різним правовим статусом. З огляду на статус організації й визначається її призначення, позначаються завдання й функції, а також місце в системі державних і суспільних відносин. Це важливо з урахуванням принципу поділу влади. У статусі й підкреслюється вид службових відносин, а також відповідний їх зміст.

Необхідно зазначити, що термін «державна служба» розуміється в літературі по-різному [3, с. 25], хоча ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII констатує, що «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема:

1) щодо аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [10].

Розробка й прийняття цього закону по суті є початком трансформації державної служби України в сучасну публічну службу європейського зразка, заснованої на пріоритеті прав і свобод громадян та їх рівного доступу до державної служби, на законності і єдності правових і організаційних основ державної служби, відкритості державної служби та доступності громадському контролю, а також на професіоналізмі та компетентності державних службовців та захисті від неправомірного втручання в їх службову діяльність.

Вживання слів «державна» або «служба» окремо один від одного призведе до спотворення змістовної частини терміна «державна служба», що на наш погляд, є неприпустимим. За загальним підходом для слова «державна» основним буде термін «державна». Вони тісно взаємопов'язані. Однак і термін «державна» у змістовній частині викликає певні судження, які різняться. На думку Г. В. Атаманчука, держава – це публічна й легітимна (нормативно виражена й визнана людьми) владна сила суспільства; це організована сила суспільства, бо владна сила тому і є владною, що вона організована [1, с. 19]. Драма людської історії й сучасності багато в чому залежить від того, яке співвідношення цієї владної сили й суспільства, наскільки вона відчужена від суспільства, протистоїть йому або, навпаки, пов'язана з ним і зберігає його, що являє собою ця владна

сила, яка мета та інтереси рухають нею і що вона несе суспільству. Ці якості держави чималою мірою залежать від державної служби, методів і форм правового регулювання, за допомогою яких більш-менш повно відповідають на запитання про те, як змусити державу служити суспільству й піклуватися про кожного свого громадянина. Таким чином, епітет «державна» до поняття «служба» характеризується багатограним і складним змістом, визначає дуже важливе й суперечливе суспільне явище й вимагає під час вживання врахування різноманітності його характеристик [16, с. 293].

У найширшому сучасному теоретичному розумінні державна служба – це здійснення державними органами кадрової функції управління і практична діяльність усіх осіб, які отримують заробітну плату з державного бюджету (тобто від держави в особі її органів і підрозділів) і обіймають постійно або тимчасово посади в апараті державних органів, урахуваючи органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, контрольно-наглядових органів [16, с. 293].

У літературі стали з'являтися й визначення, у яких державна служба розглядається в широкому і вузькому значеннях. Державна служба в широкому сенсі зводиться до виконання службовцями своїх обов'язків (роботи) в державних організаціях: в органах державної влади, в установах, інших організаціях; у вузькому сенсі – це виконання службовцями своїх обов'язків тільки в державних органах [3, с. 40].

Подані підходи до інтерпретації державної служби, як бачимо, різні за своїм обсягом, змістовною частиною, охопленням різних аспектів. У цьому плані буде цікавим ще одне визначення державної служби.

На думку деяких науковців, природа державної служби найбільш точно розкривається через її інституційну сутність і публічно-правовий характер, що впливає з її соціального призначення. До основних ознак, які характеризують феномен державної служби, слід додати такі: системну організацію й комплексне правове регулювання; професіоналізм державної служби; правову та організаційну природу інституту державної служби; правозастосовний і правоохоронний характер діяльності; ієрархічну організаційно-структурну побудову; належність до держави й реалізацію її владних повноважень; взаємодію суб'єктів права в процесі функціонування державного апарату; забезпечення ефективності державної служби [3, с. 41].

Не підлягає сумніву, що державна служба є видом публічної служби. Публічна служба сьогодні ще недостатньо врегульована правовими нормами. Уперше на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» закріплено в п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [4].

Н. О. Рунова критикує це визначення та пропонує власне: публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Відповідно до положень ст. 5 Конституції України публічним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду (наразі належить і результат виборів, але його пропонується виключити з підстав виникнення відносин публічної служби), і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, урахуваючи публічні інтереси [15].

Деталізує концепт публічної служби В. Тимків. Він наводить власне визначення

терміна: публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави [17].

На думку О. І. Сушинського, сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту, і результату [12]. Важливе місце в розробці теорії публічної служби займає колективна монографія: «Публічна служба: системна парадигма», у якій визначено системні характеристики публічної служби [13].

Вищий адміністративний суд України зазначив, що «визначальним під час вирішення видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики, як: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування» [8].

Служба в судовій, представницькій владі недостатньо інституціоналізована. Не можна розмежувати службові відносини повністю. Очевидно, що відбувається змішування різних відтінків службової діяльності. Як приклад можна послатися на «Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників системи органів Державної судової адміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Державної судової адміністрації України», затверджені наказом Державної судової адміністрації України від 30 червня 2004 р. № 109/04 [18], «Типові правила внутрішнього службового розпорядку» [11], інші нормативно-правові акти, які регламентують встановлення порядку роботи, зміцнення трудової і виконавської дисципліни, раціональне використання робочого часу судьями, працівниками суду та адміністратором суду. Ці нормативно-правові акти свідчать про те, що суд як орган судової влади акумулює багато відтінків службових відносин, де посадове положення судді, голови суду (не беремо здійснення ними процесуальних повноважень судді) є досить таки різним. Тут присутнє поєднання службових і державних відносин. Тому важко визначитися, до якого виду служби зарахувати службу судді (професійну діяльність судді).

Грунтуючись на поданих теоретичних конструкціях із питань публічної служби і її видах, спробуємо відповісти на поставлене запитання. Ми підтримуємо думку Р. Г. Ботвінова щодо визначення суддів як публічних службовців [2, с. 131]. Судова влада в Україні є однією з гілок єдиної державної влади, певним різновидом її спеціалізації, що наділена власними й особливими завданнями та функціями. Це особливий вид влади. Вона розглядає і розв'язує конфлікти в суспільстві. Це її головне призначення, відмінність від законодавчої і виконавчої влади. Судова влада використовує притаманний тільки їй спосіб подолання суперечності інтересів, будучи регулятором відносин суб'єктів суспільства та забезпечуючи їх відповідність нормі права [7]. Державна судова адміністрація України є органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Отже, професійна діяльність суддів здійснюється в органах влади, оплачується за рахунок державних коштів, зміст діяльності складається з виконання завдань і функцій держави. Згідно з Законом України «Про державну службу» його дія не поширюється на суддів (ст. 3), хоча їх професійна діяльність містить усі ознаки службової діяльності, проте поширюється на працівників апарату суду [10].

Служба судді місцевого суду безпосередньо стосується держави й громадянського суспільства. На думку В. Л. Романова, місія сучасної держави – це перш за все служба суспільству [14]. Державна служба, політика, законотворчість, правоохоронні та інші головні компоненти держави, включаючи

президента, – усе це інструменти служби держави суспільству. Звідси – політична публічна служба, законодавча публічна служба, правоохоронна публічна служба, президентська публічна служба та ін. Тільки таке системне розуміння й відповідна побудова публічної служби (а не утилітарне – службова діяльність чиновників) забезпечать вирішення багатьох суперечностей. Така модель публічної служби дозволить: реалізувати в одній державі демократичні, правові та соціальні засади; включити в публічну службу політичних керівників; зменшити прагнення влади численних партій і особистостей, які мають намір правити, а не служити народу; забезпечити дієвість державного права, що має джерелом захист інтересів громадян і національної спільноти; зберегти силові структури народними, а не вартовими на службі правлячої еліти. Суддівський корпус, звичайно, пов'язаний із державою. Основне призначення його – здійснення правосуддя. Відповідно такий вид діяльності держави має публічно-правовий та соціальний характер, а судді заміщають державні посади.

Висновки. Таким чином, у державі є особи, які обіймають державні посади, але не перебувають на державній службі й не є державними службовцями. Тому для такої категорії осіб необхідний базовий закон про публічну службу в Україні. На нашу думку, служба в органах судової влади (у цьому випадку мова йде про суддів), що має свої специфічні цілі, завдання, функції, має публічний характер, повинна мати свою правову базу та називатися службою на державній судовій посаді. Ця проблематика потребує подальшого наукового пошуку.

Список бібліографічних посилань

1. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы, её правовая форма и социальные функции. Москва, 1997. С. 19 – 21.
2. Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні: монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 279 с.
3. Державна служба: навч. посіб. / кол. авт.; за ред. С. М. Серьогіна. Київ: СІК ГРУП Україна, 2012. 526 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2006 р. *Відом. Верховної Ради України*. 2005. № 35 – 37. Ст. 446.
5. Лопушинский И. П. Вступ на публічну службу: європейський досвід для України. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/3/01.pdf>.
6. Некоторые проблемы государственной службы в США (стенограмма лекции профессора С. Синглтона, США). *Вестник государственной службы*. 1992. Декабрь. С. 67 – 68.
7. Організація судової влади в Україні / за наук. ред. А. О. Селіванова. Київ, 2002. С. 4 – 6.
8. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби: аналіт. довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19 верес. 2019 р. № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20>.
10. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.
11. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 берез. 2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>.
12. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розробка / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць [та ін.]. Київ: НАДУ, 2013. 64 с.
13. Публічна служба: системна парадигма: колект. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 263 с.

14. Романов В. Л. Инновационному обществу нужны новые профессионалы управления. URL: http://www.inesnet.ru/rus_author/romanov-v.
15. Рунова Н. О. Державна служба як різновид публічної державної служби в Україні: проблеми інституалізації. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 241 – 246. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_34.
16. Старилев Ю. Н. Административное право. В 2 ч. Ч. 2. Кн. первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж. 2001. URL: http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/starilov_7.pdf.
17. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Публічне управління: теорія і практика*: зб. наук. пр. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book>.
18. Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників системи органів Державної судової адміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Державної судової адміністрації України, затверджені наказом Державної судової адміністрації України від 30 черв. 2004 р. № 109/04. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SA04023.html.

List of references

1. Atamanchuk G. V. Suschnost gosudarstvennoy sluzhbyi, eyo pravovaya forma i sotsialnyie funktsii. Moskva, 1997. P. 19 – 21 [in Ukrainian].
2. Botvinov R. H. Publichna sluzhba osoblyvoho pryznachennia v Ukraini: monohrafiia. Dnipro: DRIDU NADU, 2017. 279 p. [in Ukrainian].
3. Derzhavna sluzhba: navch. posib. / kol. avt.; za red. S. M. Serohina. Kyiv: SIK HRUP Ukraina, 2012. 526 p. [in Ukrainian].
4. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 6 lyp. 2006 r. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2005. № 35 – 37. St. 446 [in Ukrainian].
5. Lopushynskiy I. P. Vstup na publichnu sluzhbu: yevropeyskiy dosvid dlia Ukrainy. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/3/01.pdf> [in Ukrainian].
6. Nekotoryie problemy gosudarstvennoy sluzhbyi v SShA (stenogramma lektsii professora S. Singltona, SShA). *Vestnik gosudarstvennoy sluzhbyi*. 1992. Dekabr. P. 67 – 68 [in Russian].
7. Orhanizatsiia sudovoi vlady v Ukraini / za nauk. red. A. O. Selivanova. Kyiv, 2002. P. 4 – 6 [in Ukrainian].
8. Pro vyvchennia ta uzahalnennia praktyky rozghliadu administratyvnymy sudamy sporiv z pryvodu pryiniattia hromadian na publichnu sluzhbu, yii prokhozhenia, zvilnennia z publichnoi sluzhby: analit. dovidka Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 1 liut. 2009 r. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
9. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo Perezavantazhennia vlady: Zakon Ukrainy vid 19 veres. 2019 r. № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> [in Ukrainian].
10. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4> [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Typovykh pravyl vnutrishnoho sluzhbovoho rozporiadku: nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 3 berez. 2016 r. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16> [in Ukrainian].
12. Publichna sluzhba v Ukraini: kontseptsiia ta praktyka rehionalnoi kadrovoi polityky: nauk. rozrobka / O. I. Sushynskiy, O. V. Khudoba, D. D. Zaiats [ta in.]. Kyiv: NADU, 2013. 64 p. [in Ukrainian].
13. Publichna sluzhba: systemna paradyhma: kolekt. monohrafiia / S. M. Serohin, Ye. I. Borodin, N. A. Lypovska [ta in.]; za zah. red. S. M. Serohina. Dnipro: DRIDU NADU, 2017. 263 p. [in Ukrainian].
14. Romanov V. L. Innovatsionnomu obschestvu nuzhnyi novyie professionalyi upravleniya. URL: http://www.inesnet.ru/rus_author/romanov-v [in Russian].
15. Ruнова N. O. Derzhavna sluzhba yak riznovyd publichnoi derzhavnoi sluzhby v Ukraini: problemy instytualizatsii. *Publichne право*. 2013. № 2. P. 241 – 246. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_34 [in Ukrainian].

Civil Service

16. Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo. V 2 ch. Ch. 2. Kn. pervaya: Sub'ektyi. Organyi upravleniya. Gosudarstvennaya sluzhba. Voronezh. 2001. URL: http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/starilov_7.pdf [in Russian].

17. Tymkiv V. Poniatiini aspekty stanovlennia publichnoi sluzhby v Ukraini. *Publichne upravlinnia: teoriia i praktyka*: zb. nauk. pr. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book> [in Ukrainian].

18. Typovi pravyla vnutrishnoho trudovoho rozporiadku dlia pratsivnykiv systemy orhaniv Derzhavnoi sudovoi administratsii, pidpriemstv, ustanov ta orhanizatsii, shcho nalezhat do sfery upravlinnia Derzhavnoi sudovoi administratsii Ukrainy, zatverdzeni nakazom Derzhavnoi sudovoi administratsii Ukrainy vid 30 cherv. 2004 r. № 109/04. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SA04023.html [in Ukrainian].

HURTOVA Yuliia

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

PROFESSIONAL ACTIVITIES OF JUDGES AS A PUBLIC SERVICE

The article analyzes the possibilities of interpreting the professional activity of judges as a kind of public service in public administration practice in Ukraine.

Approaches to the interpretation of the public service and its types are analyzed. Arguments about the peculiarities of official relations in the judiciary are presented. The author substantiates the position that the judicial service is not sufficiently institutionalized. Obviously, there is a mix of different shades of service, there is a combination of official and state relations. It is emphasized that the professional activity of judges is carried out in the authorities, is paid at the expense of public funds, the content of the activity consists of the performance of tasks and functions of the state. This category of persons requires a basic law on public service in Ukraine. According to the author, the service in the judicial authorities (in this case we are talking about judges), which has its specific goals, tasks, functions, is of a public nature, should have its legal basis and be called a service in a public judicial position.

Key words: judge, professional activity of judges, public service, state.

Надійшла до редколегії 24.04.20