

УДК 342.95

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(41\).967](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(41).967)

А. І. Виноградова
orcid.org/0000-0002-9260-6071
аспірант

Національного авіаційного університету

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У СУДАХ

Актуальність теми. Пошук шляхів вирішення проблеми вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері кадрового забезпечення діяльності судів визначає необхідність поглибленого опрацювання проблеми сутності і змісту публічної служби як категорії, яку можна назвати узагальненою стосовно видів кадрів судів та визначення їх належності до родової групи службовців, які реалізують (виконують, здійснюють) публічно-владні повноваження з метою виконання функцій держави.

Звернення до статистичних показників Державної судової адміністрації України щодо укомплектування кадрами судів дозволяє виділити з інформації про діяльність цього органу наступні дані. У 2020 році загальна кількість місцевих та апеляційних судів в Україні становила 758, з них функціонувало 674 апеляційних і місцевих суди. Станом на 01.01.2021 жодного судді не призначено чи переведено до новоутворених місцевих окружних судів, а новоутворені місцеві окружні суди не розпочали своєї діяльності, у зв'язку з чим правосуддя продовжують здійснювати місцеві загальні суди, які підлягали ліквідації, згідно з Указами Президента України 2017 року. Станом на 01.01.2021 в Україні 56 судів працювали в умовах, коли фактична чисельність суддів складала 50% від штатної та менше; станом на 01.01.2020 в аналогічних умовах здійснювали правосуддя 152 суди [1].

Слід зазначити, що така ситуація із кадровим забезпеченням діяльності судів у 2020 році фактично є відображенням складного характеру триваючого процесу судового реформування в Україні. Ще у 2013 році (з 11 лютого по 5 березня) експерти соціологічної служби Центру Разумкова критично оцінювали судову реформу, започатковану у 2010 році (відповідно Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI [2]). Прийнятий у 2015 році Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» [3] також сприймався юридичним експертним середовищем критично: недостатнє врегулювання гарантій недоторканності посади судді, проблеми регулювання процедур кваліфікаційної атестації, притягнення судді до дисциплінарної відповідальності [4, с. 71-72, с. 74; 5].

У червні 2021 року була прийнята Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021 – 2023 роки, в якій серед усіх проблем виділено ті, які стосуються кадрового забезпечення діяльності судів. У експертному середовищі неоднозначно оцінюють зміст Стратегії. Так, після її аналізу правниками з фундації DEJURE було сформульовано висновки щодо наявності загальних формулювань; відсутності чітких критеріїв досягнення цілі стратегії; неможливості забезпечення нової якості Вищої кваліфікаційної комісії суддів [6].

Виділені проблеми судового реформування, особливо у частині кадрового забезпечення діяльності судів, визначають необхідність наукового опрацювання шляхів їх вирішення, критичного аналізу діючих норм чинного законодавства. Узагальнення проблемних питань судового реформування у вказаній частині дозволяє виділити ті їх групи, які стосуються добору і відбору кандидатів на посаду судді, застосування дисциплінарної відповідальності до суддів, процедури кваліфікаційного оцінювання, окремі питання звільнення суддів.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблематика сутності публічної служби в судах не отримала належної уваги у науковій юридичній літературі. Водночас, достатньо опрацьованою є дотична тематика: адміністративно-правові засади публічної служби в судах; вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах; загальні доктринальні положення щодо сутності публічної служби та деякі інші. Результати наукових досліджень зазначених та деяких інших вчених становлять наукове підґрунтя для подальшого дослідження.

Метою статті є формування підходу до юридичної характеристики публічної служби в судах та впливу її особливостей на кадрове забезпечення діяльності судів.

Основний матеріал. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено наступні категорії кадрів, якими має бути забезпечена діяльність судів:

- судді (Розділ III);
- державні службовці (ст.150);
- працівники, які виконують функції з обслуговування (ст.150);
- помічники суддів (с.157);

- працівники бібліотеки суду (ст.158 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», наказ Державної судової адміністрації України «Про затвердження Положення про бібліотеку суду» від 18.03.2011 № 65 [7]);

- судові розпорядники (ст.159 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», наказ Державної судової адміністрації України від 20.07.2017 №815, погоджено Рішенням Вищої ради правосуддя 13.06.2017 N 1547/0/15-17 «Про затвердження Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників» [8]);

- працівники Служби судової охорони – особи, яким присвоєно спеціальні звання співробітників Служби судової охорони, державні службовці та особи, які уклали трудовий договір із Службою судової охорони, відповідно ч.1 ст.162 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (Глава 4 Розділ XI).

Окремо слід виділити присяжних, які не можуть бути віднесені до категорій кадрів судів, враховуючи їх цільове призначення щодо участі у вирішенні справи у складі суду разом із суддею та виконує обов'язки, що передбачені для судді, чи бути залученим до здійснення правосуддя (п.п. 1, 2, 4-6 ч. 7 ст. 56, ст.63 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Присяжні не наділені повноваженнями владно-розпорядчого характеру, не виконують функцію забезпечення діяльності судів (Розділ III Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Кожен з перелічених категорій кадрів суду наділений чинним законодавством компетенцією у сфері судочинства та виконує функції, відповідні призначенню їх діяльності у межах загального призначення функціонування суду, що уможливує дослідження відносин у сфері їх діяльності як відносин публічної служби за виключенням окремих категорій кадрів судів (присяжні). До публічної служби також не належать посади працівників, які виконують функції з обслуговування, робітників, на яких поширюється дія норм Кодексу законів про працю України.

Ґрунтовне розкриття поняття, видів, правового регулювання публічної служби представлено у підручнику «Публічна служба в Україні» (2011 р., автори С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова). Аналіз теоретичних положень, викладених вченими щодо сутності категорій «служба», «публічна служба» дозволяє виділити наступні ключові висновки, які можуть і мають бути враховані при розкритті змісту публічної служби в судах [9, с. 14-18]:

- безпосередній зв'язок служби із посадою, забезпечення реалізації приватних інтересів і публічних цілей і завдань (інституційна складова такої реалізації щодо публічних цілей і завдань – управлінські інститути, у межах яких здійсню-

ється служба), оплатність, здійснення особами, які займають посади [9, с. 14-15];

- закріплення у чинному законодавстві уперше тільки у Кодексі адміністративного судочинства України [9, с. 16];

- виділення видів публічної служби: політична (служба на посту Президента України, депутатська, урядова); державна служба (адміністративна, спеціалізована, мілітаризована); суддівська (стосується тільки професійних суддів); муніципальна [9, с. 16-18].

Л.Р. Біла-Тіунова обґрунтовує авторське визначення публічної служби як професійного виконання громадянином України, який заміщує публічні посади в державних органах, органах місцевого самоврядування та їх апараті, своїх службових повноважень щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб [10, с. 112].

З наведеного Л.Р. Білою-Тіуною визначення публічної служби можна виокремити такі її ознаки як:

- професійність;
- безпосередній зв'язок публічної служби із публічною посадою;
- наявність публічних посад у органах публічної влади та їх апараті;
- зайняття публічних посад виключно громадянами України;
- наділення особи, яка займає посаду публічної служби, необхідними для виконання службових завдань повноваженнями;
- спрямованість на забезпечення прав, свобод, законних інтересів

Вчені, аналізуючи досвід врегулювання публічної служби у країнах Європейського Союзу, Великої Британії, щодо суддів зазначали про відмінність їх статусу від статусу публічних службовців, що гарантує їм неупередженість. Поряд із цим у, зокрема, Німеччині, підкреслено належність суддів до категорії державних службовців, а у Великій Британії – «навіть сама ідея подібного вирішення цього питання не знайшла би достатніх підстав» [9, с. 16-18].

У Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) вказано, що «публічна служба – 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» (п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [11]). Отже, виходячи з визначення публічної служби у п. 17 ч. 1 ст. 4 КАСУ, категорія «публічна служба» є узагальнюючою, стосується усіх видів служби, спрямованої на

виконання завдань і функцій держави, і пов'язана із реалізацією публічно-владних повноважень, якими чинне законодавство наділяє посадові особи публічної служби. Професійна діяльність суддів віднесена до публічної служби, як і державна служба, яку проходять в апаратах судів.

До публічної служби віднесено професійну діяльність осіб, які на постійній основі займають посади в органах публічної влади на підставі фактичного складу, в якому обов'язковим елементом визначено акт про призначення, зорієнтована на задоволення та захист публічних інтересів [12, с. 782]. До ознак публічної служби віднесені: 1) виникнення на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого є акт про призначення особи на посаду, відмінного за правовою природою від трудового договору; 2) передбачає зайняття особою посади в органах публічної влади із відповідними публічно-владними повноваженнями, правовою можливістю застосування заходів правового примусу, обов'язковістю прийнятих нею актів до виконання адресатами приписів, а також набуття спеціального правового статусу та ін.; 3) виконання обов'язків за посадою на постійній основі (за основним місцем діяльності); 4) є професійною (передбачає наявність освіти відповідного рівня, рівня оволодіння професією, здобуття необхідних знань та навичок, постійне самовдосконалення, відповідність рейтинговим оцінкам, належний рівень процесу організації праці, виконання завдань, дослідження поставлених результатів); 5) цільова спрямованість щодо здійснення публічних функцій та задоволення публічних інтересів; 6) оплата праці службовців публічної служби за рахунок публічних фінансів [12, с. 783-784].

Вказані вище ознаки публічної служби, хоча і підкреслюють її публічно-правовий характер, проте, виходячи з їх змісту, можуть бути віднесені і до державної служби, якщо, наприклад, застосувати категорію «державний» замість категорії «публічний». Перелічені ознаки оминають наступні важливі особливості публічної служби як, зокрема – закріплення у законодавстві, норми якого регулюють відносини у сфері здійснення відповідних видів публічної служби, правових вимог до кандидатів на посади, особливостей проходження та звільнення з публічної служби.

Звернення до правових позицій Конституційного Суду України дозволяє виділити Рішення від 16.10.2007 №8-рп/2007 у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. У мотивувальній частині цього Рішення містяться положення, які дозволяють виділити особливості державно-службових відносин: відсутність у Конституції України виокремлення служби «в органах законодавчої, виконавчої і судової влади»;

державна служба єдина за своїми основами; врегулювання державної служби Законом України «Про державну службу», а її особливостей в законах про окремі органи; право рівного доступу до державної служби є юридичною можливістю і не означає його негайної і беззастережної реалізації [13; 14, с. 25-26].

Правова позиція Конституційного Суду України з приводу встановлення у законодавстві рівних правових можливостей доступу до державної служби, а не негайної реалізації цього права має бути відображена у положеннях щодо ознак публічної служби у судах.

Р.З. Голобутовський, досліджуючи у своїй докторській дисертації адміністративно-правові засади публічної служби в судах (2020 р.), розглядає публічну службу в органах судової влади у декількох значеннях: «як соціально-правова система, яка має внутрішню побудову та ієрархію, формуючі мету, завдання, функції, принципи, процедури тощо; як вид діяльності громадян з виконання зовнішніх та внутрішніх функцій судової влади; особливу внутрішню організаційну діяльність у сфері забезпечення судової влади корпусом професійних суддів та інших публічних службовців; як особливий інститут адміністративного права». Дослідник формулює поняття моделі публічної служби в органах судової влади «як комплексну юридичну конструкцію, яка обумовлює основні аспекти адміністративно-правового статусу судді та інших публічних службовців органів судової влади у державі, адміністративних процедур проходження ними публічної служби та систему суб'єктів адміністрування публічною службою» [15, с. 31].

Науковий погляд Р.З. Голобутовського заслуговує на підтримку, особливо в частині розмежування публічної служби на посадах судді та державної служби в органах судової влади. Дослідник підкреслює політичну нейтральність публічної служби, її професійний і цілеспрямований характер. Вказані положення можуть бути враховані при формулюванні ознак публічної служби в судах. Привертають увагу також комплексний підхід до розкриття сутності публічної служби в органах судової влади, а також положення щодо адміністрування публічною службою. Разом з тим, обґрунтовані Р.З. Голобутовським наукові положення можуть бути предметом подальших наукових розвідок.

Висновки. Аналізуючи питання публічної служби в судах слід враховувати необхідність розмежування публічно-службової діяльності та діяльності щодо реалізації функції правосуддя у її процесуальній формі (здійснення судочинства). Вказане стосується суддів, присяжних, судових розпорядників, процесуальний статус яких передбачений процесуальним законодав-

ством – Кодексом адміністративного судочинства України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення (містить адміністративні матеріальні і процесуальні норми). Інші категорії кадрів судів – державні службовці; працівники, які виконують функції з обслуговування; помічники суддів; працівники бібліотеки суду; працівники Служби судової охорони реалізують організаційно-забезпечувальні функції, пов'язані із забезпеченням реалізації суддями і судами функції правосуддя.

Література

1. Інформація щодо питань організаційно-матеріального забезпечення діяльності судів відповідної спеціалізації. *Офіційний веб-сайт Державної судової адміністрації України*. URL: https://dsa.court.gov.ua/dsa/pokazniki-diyalnosti/zwit_dsa/ (дата звернення: 25.01.2022).

2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41-42 (22.10.2010). №43, №44-45. Ст. 529 (втратив чинність частково).

3. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 №192-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 17 (10.03.2015). Ст. 447.

4. Рябенко О. П. Забезпечення реалізації права на справедливий суд: окремі законодавчі новели. *Юридичний вісник*. 2015. № 1 (34). С. 70-74.

5. Прилуцький С. Ревізія законодавства про судоустрій: бажання кращого не призвело б до гіршого. *Юридичний вісник України*. 2015. № 6(1023). 14-20 лютого. С. 4-5.

6. Баркар Дмитро. Судова реформа Зеленського. Як зміниться правосуддя України? // *Радіо свобода*. Офіційний веб-сайт. 25 березня 2021, 19:00 URL: <https://cutt.ly/TQ8GHDb> (дата звернення: 25.01.2022).

7. Про затвердження Положення про бібліотеку суду: наказ Державної судової адміністрації України від 18.03.2011 № 65. Інформаційно-аналітична база *Ліга-закон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SA11008?an=39&hide=true> (дата звернення: 25.01.2022).

8. Про затвердження Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників: наказ Державної судової адміністрації України від 20.07.2017 № 815, погоджено Рішенням Вищої ради правосуддя 13.06.2017. № 1547/0/15-17. Інформаційно-аналітична база *Ліга-закон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/sa17387?an=15> (дата звернення: 25.01.2022).

9. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-ге вид. О.: Фенікс, 2011. 688 с.

10. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс. 2011. 540 с.

11. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (ред. з 15.12.2017 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.

12. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х. : Право, 2016. Т.5: Адміністративне право / редкол. : Ю.П. Битяк (голова) та ін.; Нац.акад.прав.

наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац.юрід.ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.

13. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування): Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 № 8-рп/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 80 (02.11.2007). Ст. 2979.

14. Поплавський В. Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний авіаційний університет. К., 2015. 215 с.

15. Голобутовський Р. З. Адміністративно-правові засади публічної служби в судах: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 485 с.

Анотація

Виноградова А. І. До питання визначення сутності публічної служби у судах. – Стаття.

Стаття присвячена формуванню підходу до юридичної характеристики публічної служби в судах та впливу її особливостей на кадрове забезпечення діяльності судів. Окреслене зумовило необхідність поглибленого опрацювання проблеми сутності і змісту публічної служби узагальненої категорії стосовно видів кадрів судів та визначення їх належності до родової групи службовців, які реалізують (виконують, здійснюють) публічно-владні повноваження з метою виконання функцій держави. Аналізуються наукові напрацювання з дотичної проблематики: адміністративно-правові засади публічної служби в судах; вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах; загальні доктринальні положення щодо сутності публічної служби та деякі інші. Результати наукових досліджень зазначених та деяких інших вчених становлять наукове підґрунтя для цього дослідження. Аналіз питань публічної служби в судах здійснено із врахуванням необхідності розмежування публічно-службової діяльності та діяльності щодо реалізації функції правосуддя у її процесуальній формі (здійснення судочинства), в тому числі – щодо суддів, присяжних, судових розпорядників, процесуальний статус яких передбачений процесуальним законодавством – Кодексом адміністративного судочинства України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення (містить адміністративні матеріальні і процесуальні норми). Обґрунтовано, що інші категорії кадрів судів – державні службовці; працівники, які виконують функції з обслуговування; помічники суддів; працівники бібліотеки суду; працівники Служби судової охорони реалізують організаційно-забезпечувальні функції, пов'язані із забезпеченням реалізації суддями і судами функції правосуддя.

Ключові слова: публічна служба, публічна служба в суді, відносини публічної служби, державно-службові відносини, суд, судоустрій.

Summary

Vinogradova A. I. On the question of determining the essence of public service in the courts. – Article.

The article is devoted to the formation of an approach to the legal characteristics of public service in courts and the impact of its features on the staffing of courts. This outlined the need for in-depth study of the nature and content of public service of the generalized category in relation to the types of court staff and determine their membership in the tribal group of employees who exercise (perform, exercise) public authority to perform state functions. Scientific developments on the related issues are analyzed: administrative and legal principles of public service in courts; resolution of public-law disputes in civil service relations; general doctrinal provisions on the nature of public service and some others. The results of scientific research of these and some other scientists are the scientific basis for this study. The analysis of public service issues in the courts was carried out taking

into account the need to distinguish between public service activities and activities to implement the function of justice in its procedural form (administration of justice), including judges, jurors, court administrators, whose procedural status is provided by procedural law – Code Administrative Procedure of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Offenses of Ukraine (contains administrative substantive and procedural rules). It is substantiated that other categories of court staff are civil servants; employees who perform maintenance functions; assistant judges; court library staff; employees of the Judicial Protection Service perform organizational and support functions related to ensuring the implementation of the function of justice by judges and courts.

Key words: public service, public service in court, public service relations, civil service relations, court, judicial system.