

УДК 342.1

Золотарьова Я. С., здобувач кафедри адміністративного права Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

Особливості проходження державної служби в судових органах

На основі аналізу ключових положень нормативно-правових актів, що регулюють організаційно-правові засади діяльності державної служби в судових органах, з'ясовано особливість проходження державної служби в судових органах України; розмежовано окремі поняття державної служби; визначено проблемні питання та надані пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: державна служба, управління, судові органи, реформування, процедура проходження державної служби.

На основании анализа ключевых положений нормативно-правовых актов, которые регулируют организационно-правовые основы деятельности государственной службы в судебных органах, выяснены особенности прохождения государственной службы в судебных органах Украины; разграничены отдельные понятия государственной службы; определены проблемные вопросы и предоставлены предложения относительно усовершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: государственная служба, управление, судебные органы, реформирование, процедура прохождения государственной службы.

Based on the analysis of key provisions of regulatory legal acts, which regulate the organizational and legal bases of activity of the state service in the judiciary clarified feature of civil service in the judiciary of Ukraine; delineated separate the concept of public service; identified issues and provided suggestions for improving the existing legislation.

Keywords: public service, administration, judiciary, reform, the procedure of the public service.

Актуальність теми. Ефективність роботи будь-якої соціальної системи багато в чому залежить від належно організованого управління нею. Не є в цьому плані винятком і система судових органів України. Хоча, на перший погляд, управління судовою системою взагалі та окремими місцевими загальними судами є неприпустимим, але реально воно здійснюється і, з точки зору правового впливу, забезпечується переважно нормами адміністративного права.

У державі, яка прагне стати демократичною та правовою, судова влада зобов'язана бути авторитетною, самостійною, незалежною та дієвою. Досягнути цього можливо лише за умови подальшого розвитку основних інститутів демократичної правової держави, реформування державного апарату загалом та судової системи зокрема, розробки нормативно-правової бази, яка б чітко визначала порядок і межі взаємодії між різними гілками влади, підвищення правової та політичної культури громадян, забезпечення підтримки громадськості тощо. Втілення в життя більшості із зазначених пріоритетів стало можливим саме завдяки прийняттю Кодексу адміністративного судочинства України та створенню системи незалежних адміністративних судів, які відкрили шлях до утвердження якісно нової процесуальної форми судового контролю за публічним управлінням.

На сьогодні адміністративне судочинство є найбільш дієвим правозахисним інститутом, що здійснює належний судовий захист суб'єктивних прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Тобто, основна спрямованість ад-

міністративного судочинства полягає не у вирішенні правоохоронних і процедурних завдань, а у процесуально-контрольній діяльності в сфері публічної влади. Такої ж думки притримується і А. А. Стрижак, який обґрунтовував правову природу управління в судах загальної юрисдикції як вид державного управління зі специфічними ознаками, існування якого зумовлено потребами внутрішньої організації та забезпечення своєчасного розгляду численних судових справ, які перебувають на вирішенні в цих органах судової влади. Він сформулював висновок про те, що реалізація судової влади в Україні не обмежується лише здійсненням судочинства, діяльністю із встановлення істини в кожній конкретній судовій справі, захистом прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а й передбачає створення для цього відповідних організаційних передумов [1].

Реалізація основоположних завдань реформування судових органів тягне за собою зміни і в діяльності працівників судових органів, в їх правовому статусі, і, як наслідок, в усіх етапах проходження ними державної служби. Однак, як свідчить стан законодавства та аналіз науково-теоретичних праць, механізм процедур проходження державної служби в судових органах є недостатньо розробленим, дослідженим. Тому, дослідження сутності адміністративних процедур проходження державної служби в судових органах України в умовах реформування цього правоохоронного відомства є дуже нагальним.

Стан наукового дослідження. Проблеми, пов'язані із становленням, проходженням та реформуванням державної служби в Україні досліджували В.Б. Авер'янов, Н.М. Грінівецька, С.В. Ківалов, О.Д. Крупчан, В.І. Луговий, Д.І. Майборода, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко та інші. Однак, у системі судових органів, де основні принципи розвитку інституту державної служби повинні запроваджуватися з урахуванням специфіки діяльності апаратів судів, ці питання поки що не знайшли свого вирішення. Окремі положення даної проблематики досліджувалися в роботах В.А. Капустинського, але зазначеним автором розглядалися лише питання діяльності апарату суду в контексті загальнодержавних та інтеграційних процесів у сфері державної служби. Поза увагою вчених залишилися дослідження проблем правового регулювання та практичної реалізації процедур проходження державної служби в судових органах в умовах її реформування. Це і зумовило мету нашого дослідження – визначення особливостей державної служби в судових органах.

Виклад основного матеріалу. З'ясування сутності процедур проходження державної служби в судових органах України, на нашу думку, слід починати з дослідження таких понять як «державна служба в судових органах» та «проходження служби в судових органах».

У першу чергу з'ясуємо, що входить до поняття державної служби. Ключовим терміном у цьому словосполученні є поняття служби, яке розглядається в різних аспектах.

Так, тлумачні словники української мови дають такі значення: 1) обов'язок, визначений посадою; 2) праця, зайняття як засіб існування; 3) перебування в армії; 4) галузь виробництва, установа, що відає тією чи іншою ділянкою роботи; 5) бого-служіння [2]. За визначенням С. Ожегова, служба – це робота, заняття службовця, а також місце його роботи, будь-яка сфера діяльності. При цьому службовець – особа, яка працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування [3, с. 23]. Тобто, це професійна діяльність осіб, спрямована на виконання обов'язків, передбачених посадою в державних органах, органах місцевого самоврядування або інших соціальних структурах. Державна служба – поняття вужче та більш конкретне, оскільки чітко визначає категорію осіб, які перебувають на державній службі – державні службовці

та обов'язки, які на них покладаються — виконання функцій та завдань держави.

За часів незалежності України першим кроком до розвитку інституту державної служби став Закон України від 16.12.1993 «Про державну службу» (втратив чинність 17.11.2011 р.) відповідно до якого державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [4; 5].

На думку В.Б. Авер'янова, державна служба, це, насамперед, система правових норм, що регулюють відносини, які складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Державна служба — це комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права [6, с. 181-182].

На сучасному етапі розвитку нашої країни докорінно змінилося уявлення про сутність держави та державної служби. На сьогодні пріоритетними напрямками в державі є забезпечення демократичних порядків, прав, свобод і законних інтересів громадян. Державна ж служба є одним із способів втілення в життя всіх задач держави.

Варто зазначити, що необхідно розрізнити поняття «державної служби» та «публічної служби». Адже серед науковців немає єдиного підходу щодо визначення публічної служби, яке розглядається у широкому та вузькому значенні. На законодавчому рівні поняття «публічна служба» передбачено п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, який визначає вказане поняття як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [7]. На законодавчому рівні поняття публічної служби визначено в широкому розумінні. Незважаючи на те, що є багато як прихильників, так і критиків такого розуміння поняття публічної служби, можна зробити однозначний висновок, що і в широкому, і у вузькому розумінні публічної служби цим поняттям охоплюється більш вузьке поняття «державна служба». Спробуємо проаналізувати та порівняти окремі елементи зазначених понять, зокрема:

1) державна служба здійснюється в державних органах та їхньому апараті. Суд є державним органом, незважаючи на те, що ні в Конституції України, ні в Законі України від 07.07.2010 «Про судоустрій і статус суддів» [8] про це чітко не вказано, але про це свідчать функції, які покладені на органи суду;

2) зміст діяльності державних службовців складається з практичного виконання завдань і функцій держави. Відповідно до ст. 124 Конституції України компетенція судів загальної юрисдикції поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, в тому числі й на ті, які пов'язані зі спорами про поновлення на роботі, зміну формулювання звільнення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких, згідно з Конституцією України, призначають на посади чи звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України [9]; згідно з частинами другою, третьою ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Це означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, також вирішення питань, які мають правовий (а не політичний) характер і які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних

посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України [10];

3) професійна діяльність осіб. На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менше як три роки, проживає в Україні не менше десяти років та володіє державною мовою. Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом (ст. 127 Конституції України) [11]. Ці та інші вимоги до осіб, які призначаються на посади в судові органи, визначаються розділом VI (статті 64-79) Закону України від 07.07.2010 «Про судоустрій і статус суддів»;

4) одержання заробітної плати здійснюється за рахунок державних коштів. Заробітна плата суддів складається із посадових окладів та доплат надбавок за: вислугу років, перебування на адміністративній посаді судді, науковий ступінь, роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці і має забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, а так само закріплення кваліфікованих кадрів;

5) політична нейтральність. Одним з принципів організації і діяльності суду, відповідно до ст. 127 Конституції України, є те, що судді не можуть належати до будь-яких політичних партій, брати участь у будь-якій політичній діяльності;

6) регламентується Законом України «Про державну службу» та іншими спеціальними законами. Відповідно до розділу 3, ч. 2 ст. 9 зазначеного Закону регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України [5]. Оскільки, відповідно до п. 14, ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначається організація і діяльність суду [11], то Законом України від 07.07.2010 «Про судоустрій і статус суддів» передбачено порядок проходження державної служби в судових органах України: вимоги до осіб, які призначаються на посади, підстави для звільнення суддів, види заохочень та відповідальності та інші питання, пов'язані з проходженням служби в судових органах.

У той же час, вважаємо, що Закон України «Про судоустрій та статус суддів» потребує удосконалення в частині, що стосується ефективного забезпечення проходження служби в судових органах. Зокрема, доцільно встановити вимоги, за якими перевіряється особа протягом випробувального терміну, а також визначити критерії оцінювання діяльності судді, з метою визначення якості виконання посадових обов'язків, результативності та ефективності служби, а також з метою планування кар'єри та виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності.

Виправити вказані недоліки можливо шляхом внесення змін до Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Тобто, на законодавчому рівні необхідно закріпити поняття «державної служби в спеціальних органах», до яких слід віднести: органи прокуратури, суду, митні, податкові органи та інші органи, яким присвоюються спеціальні звання. На зазначені органи у відповідних випадках поширювати дію Закону України «Про державну службу», що надасть можливість уніфікувати основні параметри статусу державних службовців і, таким чином, унеможливить дискримінацію працівників різних органів державної влади.

На основі вищевикладеного ми дійшли висновку, що державній службі в судових органах, як різновиду державної служби, притаманними є такі риси: проходження служби в органі державної влади; професійна діяльність; отримання заробітної плати

за рахунок державного бюджету; виконання завдань та функцій держави. Це свідчить, що державна служба в судових органах України, як і державна служба в Україні, є професійною діяльністю осіб, що займають посади в органах державної влади, яка спрямована на практичну реалізацію здійснення державними органами суспільно важливих функцій та завдань, установлених державою.

Проходження державної служби — є центральним інститутом у системі державної служби, завдяки якому практично реалізується її основне призначення. На законодавчому рівні поняття проходження служби закріплено у ст. 27 Закону України від 17.11.2011 «Про державну службу» та визначається як прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються. Дана глава складається з 10 статей: ранги державних службовців; оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; підвищення рівня професійної компетентності державного службовця; просування державного службовця по службі; переведення державного службовця; відрадження державного службовця; зміна істотних умов служби; стаж державної служби; особова справа державного службовця. На наш погляд, в дану главу також потрібно включити норми щодо порядку призначення на посаду державного службовця, випробування при призначенні на посаду, а також стажування на посаді державного службовця, адже державну службу потрібно розуміти як період реалізації повноважень, передбачених посадою від моменту призначення на посаду до звільнення зі служби.

Тобто, проходження державної служби в судових органах України — це організаційно-правовий процес, який починається з прийняття на державну службу до судового органу, виникнення державно-службових відносин, подальшого просування по службі і закінчується припиненням державної служби.

Зазначений процес забезпечує реалізацію права державної служби, комплектування судових органів висококваліфікованими кадрами, виконання ними посадових обов'язків, управлінських та інших функцій, передбачених законодавством. Традиційно в науці виділяють такі елементи проходження державної служби: 1) прийняття на державну службу; 2) просування по службі; 3) припинення служби.

Але державна служба в судових органах не зводиться лише до виконання завдань та функцій, що передбачені Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Державна служба в судових органах України є складним державно-правовим та соціальним інститутом, який встановлює і регулює відносини держави з суддями; вона охоплює «формування управлінських, процесуальних і соціально-психологічних основ діяльності державного апарату; побудову та правовий опис ієрархії посад; виявлення, підбір, підготовку, розвиток, просування, оцінку, стимулювання та відповідальність державних службовців. Тобто, державна служба існує для того, щоб конструктивно та ефективно виконувалася повноваження державних органів, щоб повністю була очевидною сутність правової, демократичної держави» [12, с. 258].

Отже, враховуючи вищевикладені теоретичні положення, державна служба в судових органах є складною цілісною системою, яка має зміст та структуру, з характерними елементами та якісними особливостями. Проходження державної служби в судових органах України є центральним субінститутом державної служби в суді, який включає правову, організаційно-управлінську та процедурну складові.

Правова складова проходження державної служби в судових органах України складається із системи правових норм конституційного, адміністративного, фінан-

сового, які регулюють державно-службові відносини, пов'язані з прийняттям на державну службу в судові органи, її проходженням та припиненням.

Організаційно-управлінська складова включає в себе правовий статус посади, відносини між органами управління проходженням державної служби, керівниками та посадовими особами, з приводу проходження державної служби.

Всі елементи, що складаються з проходження державної служби в судових органах, реалізуються у відповідних процедурах, якими охоплюються всі державно-службові відносини в судових органах, починаючи з моменту їх виникнення, зміни і до припинення. Процедури, врегульовані нормами адміністративного права, є адміністративними.

Саме завдяки адміністративним процедурам проходження державної служби в судових органах України здійснюється правова діяльність, пов'язана з реалізацією права на державну службу, обов'язків та повноважень учасників державно-службових відносин, а також вирішуються індивідуальні адміністративні справи на кожному етапі проходження державної служби в судових органах з моменту прийняття і до моменту її припинення.

Таким чином, адміністративні процедури проходження державної служби в судових органах України є юридичним явищем в системі державної служби, сутність якого полягає у сприянні реалізації права на державну службу в органах суду, обов'язків та повноважень через правове закріплення у нормах адміністративного права юридично-значущих дій, починаючи з моменту прийняття на державну службу в судові органи і до її припинення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стрижак А. А. Форми державного управління в судовій сфері: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stpartners.com.ua/.../19>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.): /уклад. і голов. ред. В. Т. Бусед. – К., Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – С. 1346.
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М: Сов. энциклопедия, 1973. – 846 с.
4. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
5. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
6. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 1999. – 272 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 36, 37. – Ст. 446.
8. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-45. – Ст. 529.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України від 07.05.2002 № 8-рп/2002: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю від 09.07.2002 № 15-рп/2002: Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
11. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
12. Іншин М. І. Соціально-правова природа державної служби / М. І. Іншин // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 19. – С. 258–264.