

УЛ'ЯНОВСЬКА О. В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії

та історії держави і права

(Інститут права та суспільних відносин

Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»)

УДК 342.92

ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ СУДОУСТРОЮ: ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

У статті на підставі позицій вчених досліджено розуміння сутності адміністративно-правових відносин у системі судустрою. Доведено, що останні включають такі внутрішньоорганізаційні відносини: щодо проходження публічної служби; інформаційного забезпечення; документально-технічного забезпечення; пов'язані з матеріально-фінансовим забезпеченням зазначених органів; відносини взаємодії; відносини, пов'язанні із формуванням та функціонуванням суддівського самоврядування; контрольні відносини тощо. Особлива увага приділена внутрішньоорганізаційним відносинам щодо проходження служби в системі судустрою. Автором надано власне визначення категорії «державно-службові відносини в системі судустрою».

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, публічна служба, державна служба, судустрої, захист прав людини і громадянина.

В статье на основании позиций учёных исследовано понимание сущности административно-правовых отношений в системе судустройства. Доказано, что последние включают такие внутриорганизационные отношения: по поводу прохождения публичной службы; информационного обеспечения; документально-технического обеспечения; связанные с материально-финансовым обеспечением указанных органов; отношения взаимодействия; отношения, связанные с формированием и функционированием судейского самоуправления; контрольные отношения и другие. Особое внимание уделено внутриорганизационным отношениям по прохождению службы в системе судустройства. Автором предоставлено собственное определение категории «государственно-служебные отношения в системе судустройства».

Ключевые слова: административно-правовые отношения, публичная служба, государственная служба, судустройство, защита прав человека и гражданина.

The article is based on the position of scientists investigated the understanding of the nature of the administrative and legal relations in the judicial system. It is proved that the latter include in-house relations for: the passage of public service, information software, and technical support document, related material and financial support of these bodies, the relationship of interaction, the relationship linking to the creation and operation of the judicial authorities, supervisory relationships and more. Particular attention was paid to in-house relations regarding service in the judicial system. The author has given the actual definition of the «public-relations office in the judicial system».

Key words: administrative and legal relations, public service, civil service, judiciary, human rights and civil rights.



Вступ. Шлях України до побудови демократичної, правової та європейської держави вимагає від органів публічної влади і громадянського суспільства кардинальних та рішучих дій, які повинні бути спрямовані на подолання корупційних проявів в органах влади всіх рівнів. Останні події в державі довели, що час таких змін прийшов. Про це свідчить законопроект «Про відновлення довіри до судової системи», який було прийнято Верховною Радою України в першому читанні. Як зазначається в пояснювальній записці, цей законопроект визначає правові й організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції з метою підвищення авторитету судової влади в Україні та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості [1]. Одним з основних питань при цьому є проблема породження ще більшої корупції, зловживання владою й порушенням принципу верховенства права. Вважаємо, що на сьогодні, враховуючи нестабільність політичної влади, прийняття не завжди правових рішень, які обґрунтовуються життєвою необхідністю, вельми актуальним є дослідження правової природи відносин, що виникають із приводу проходження публічної служби в системі судустрою.

Опрацювання зазначеного питання потребує звернення до теоретичних напрацювань вчених, які займалися питаннями визначення сутності публічно-правових відносин. Так, зазначені питання постійно перебувають у центрі уваги О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Р.С. Мельника, В.Я. Настюка, О.П. Рябченко, Ю.М. Старилова, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, О.І. Харитонові, Ю.С. Шемшученка та інших. Однак формування й розвиток публічно-правових відносин, які виникають щодо проходження публічної служби в системі судустрою з урахуванням сучасного розвитку нашої держави, не стали предметом наукового аналізу дотепер. Хоча окремі вчені розглядали питання організації судової влади в Україні, зокрема, А.Л. Борко, О.В. Білова, В.Д. Бринцев, Р.В. Ігогнін, М.Г. Запорожець, І.Б. Коліушко, О.В. Красноборов, Р.О. Куйбіда, В.І. Косарев, С.Ю. Обрусна, О.М. Пасенюк І.Л. Самсін, А.О. Селіванов, А.А. Стрижак, О.В. Федькович, С.Г. Штогун та інші. Праці зазначених авторів є для нас добрим науковим підґрунтям для подальших досліджень проблемних питань, пов'язаних із проходженням державної служби в судовій гілці влади.

Постановка завдання. Таким чином, недостатність розробок на теоретичному рівні, наявність правових проблем визначили необхідність проведення комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних із визначенням правової природи відносин, що виникають у результаті проходження служби в органах судової влади.

Вивчення правової природи відносин у сфері проходження служби в органах судової влади України передбачає постановку декількох наукових завдань. По-перше, необхідно визначити сутність адміністративно-правових відносин. По-друге, враховуючи неоднозначність сприйняття науковою спільнотою сутності правових відносин у сфері проходження служби в судових органах, необхідно виділити той підхід щодо визначення сутності цих відносин, який найбільшою мірою відповідає тенденціям демократичних перетворень в Україні й застосування якого дозволить реалізувати конституційний припис про пріоритет прав і свобод людини і громадянина в діяльності держави. По-третє, слід визначитися з особливостями правовідносин, які виникають щодо проходження служби в судових органах.

Результати дослідження. Так, В.Б. Авер'янов визначає адміністративно-правові відносини як урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані і взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав та обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [2, с. 171]. У свою чергу Р.С. Мельник зазначає, що публічні правовідносини в більшості випадків не є владними за своїм змістом, їх виникнення не пов'язане зі здійсненням державного (публічного) управління. Найчастіше вказані відносини є наслідком



публічно-сервісної діяльності; публічно-сервісні правовідносини можуть виникати як між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами, так і між іншими юридичними особами публічного права та приватними особами. Також вчений зазначає, що суб'єкт публічної адміністрації не є обов'язковим учасником публічних правовідносин. Останні можуть виникати між будь-якими суб'єктами, що наділені публічними правами й обов'язками. Саме тому доцільно вказувати на можливість участі у відповідних правовідносинах суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, поряд з іншими суб'єктами, що наділені публічними правами й обов'язками [3, с. 55-64]. Саме таке розуміння адміністративно-правових відносин на сьогодні є найбільш оптимальним та таким, що дає змогу визначитись із правовою природою відносин, суб'єктами, яких не є органи виконавчої влади, однак при цьому вони виконують завдання й функції держави. Уважне ознайомлення з позиціями прогресивних учених щодо визначення адміністративно-правових відносин дає привід для міркувань щодо правової природи відносин, які виникають щодо організації та функціонування органів публічної влади. Не вдаючись до наукової дискусії, зазначимо наступне. Завдання адміністративно-правових відносин полягає в реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян у публічній сфері, а в разі їх порушення – в захисті. З метою виконання вищенаведеного формується цілісна система органів публічної влади, розподіляються між ними функції та визначається компетенція того чи іншого органу, що може свідчити про тісний зв'язок зовнішньої діяльності органів публічної влади з їх організацією та функціонуванням. Отже, без нормативно визначеної правової регламентації здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної влади буде неможливим виконання завдань і функцій відповідного органу публічної влади. Р.В. Ігонін, також визначаючи ознаки адміністративно-правових відносин, стверджує, що останні можуть бути внутрішніми, якщо вони виникають у межах певного державного органу (не обов'язково органу виконавчої влади), та зовнішніми, скерованими «назовні» від одного суб'єкта до іншого [4, с. 166].

Таким чином, внутрішньоорганізаційні відносини органів державної влади є адміністративно-правовими, оскільки виникають між суб'єктами, які наділені публічними правами й обов'язками, з метою реалізації завдань і функцій держави. Виникає питання, що становить зміст внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади в цілому та суддівських органів зокрема.

Так, О.В. Красноборов до внутрішньоорганізаційної діяльності Державної судової адміністрації України відносить адміністративно-правові відносини, спрямовані на впорядкування відносин усередині апарату відповідного органу, а саме: кадрові, фінансові, інформаційні, контрольні, матеріально-технічні, взаємодії, обліку та контролю тощо [5]. У свою чергу Р.В. Ігонін до внутрішніх адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції відносить такі, що виникають із приводу здійснення головою суду загального організаційного керівництва судом; забезпечення розгляду звернень громадян; діловодства, архівної справи, статистики; реалізації деяких повноважень у сфері кадрового забезпечення судів (підвищення кваліфікації суддів та формування кадрового резерву судів; науково-інформаційне забезпечення судочинства тощо) [4, с. 181]. Уважне ознайомлення з позицією вченого дає привід для запитань. Так, не зрозуміло, чому вчений до внутрішніх адміністративно-правових відносин у сфері кадрового забезпечення судів відносить лише реалізацію деяких із них. Поза увагою залишилися відносини, пов'язані з переведенням суддів на рівнозначні посади та підвищенням; відносини, пов'язані із притягненням судді до дисциплінарної відповідальності або із заохоченням; відносини, пов'язані із прийняттям та звільненням із посади голови суду, та багато інших. Отже, вважаємо, що до внутрішньоорганізаційної діяльності органів судової влади доцільно віднести наступні адміністративно-правові відносини: 1) відносини, пов'язані із проходженням публічної служби; 2) відносини інформаційного забезпе-



чення; 3) відносини документально-технічного забезпечення; 4) відносини, пов'язані з матеріально-фінансовим забезпеченням зазначених органів; 5) відносини взаємодії; 6) відносини, пов'язанні із формуванням та функціонуванням суддівського самоврядування; 7) контрольні відносини тощо.

Проаналізувавши існуючі погляди науковців щодо змісту внутрішніх адміністративно-правових відносин, логічним постає питання про правову природу відносин у сфері проходження служби, конкретно – в органах судової влади України, зокрема в судах загальної юрисдикції. Нами було доведено, що зазначені відносини є адміністративно-правовими, проте виникає питання про їх зв'язок із нарахуванням заробітної плати, відпусток та виходом на пенсію. Отже, виникає питання про те, нормами якого права регулюються ці правовідносини – адміністративного чи трудового.

Для його вирішення доцільно звернутися до теорії права щодо визначення таких категорій, як «публічна служба», «державна служба» тощо.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України під публічною службою розуміється 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 тощо [6]. В.В. Коваленко зазначає, що від публічної служби як мінімум необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. Учений стверджує, що за своєю природою ці посади не є службовими [7, с. 25]. На його думку, публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також віднести професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади (глави держави, парламенту, судів тощо) [7, с. 26]. Ми не погоджуємось із наведеним визначенням, оскільки вважаємо, що воно є вузьким і таким, що не відповідає потребам сьогодення.

Як зауважує Р.С. Мельник, особливості історичного становлення й розвитку вітчизняного інституту державної служби, сучасні тенденції щодо його нормативного регулювання й наукового аналізу, а також процеси євроінтеграції, започатковані в нашій державі, вимагають, щоб цей інститут, по-перше, раз та назавжди було визнано публічно-правовим утворенням; по-друге, виведено за межі Загального адміністративного права, оскільки його норми не мають характеру загальних, базових положень для всіх підгалузей Особливого адміністративного права, до того ж не узгоджуються й із завданнями Загального адміністративного права, яке регулює лише основні й необхідні аспекти взаємовідносин між публічною адміністрацією та приватними особами; по-третє, визнано підгалуззю Особливого адміністративного права; по-четверте, він отримав самостійне, тобто незалежне від трудового законодавства, правове регулювання у вигляді низки спеціальних законодавчих актів, що є необхідною умовою його подальшого прогресивного розвитку [3, с. 360-361].

А.М. Школик у навчальному посібнику «Порівняльне адміністративне право» (2007 р.) зазначає, що трудове право спільно з адміністративним регулює відносини публічної служби. Вважається, що правове регулювання праці в органах публічної адміністрації інших найманих осіб (наприклад, водіїв чи інших технічних працівників) – це виключна прерогатива трудового права. А от щодо осіб, яких називаємо публічними службовцями, спостерігаємо комплексний вплив обох галузей.

Адміністративне право встановлює для публічних службовців спеціальний правовий статус, який передбачає особливості набору на службу, службової кар'єри, прав та обов'язків службовців, відповідальності службовців, припинення служби. Водночас на публічних службовців поширюються загальні для всіх працівників норми трудового



права, наприклад, які встановлюють час праці й відпочинку. Зазначений поділ стосується здебільшого країн континентальної правової системи [9, с. 27].

О.Ю. Синявська розглядає державно-службові відносини, що складаються в державних службовців під час здійснення ними діяльності, передбаченої державними посадами держслужби та спрямованої на забезпечення й виконання повноважень державних органів [10, с. 55].

Слід наголосити, що вчені-адміністративісти підкреслюють, що в усіх випадках службова діяльність пов'язана з трьома елементами: 1) запровадженням служби (встановлення посад, їх кількості), правовим регулюванням порядку проходження тощо; 2) організацією виконання повноважень, здійсненням управління відповідними суб'єктами; 3) вирішенням внутрішньоорганізаційних питань службової діяльності в певному органі чи організації (взаємовідносини між структурними підрозділами та службовцями відповідного органу) [2, с. 315].

Цікавою є позиція Ю.П. Битяка, який зазначає, що до інституту державної служби входять норми конституційного права, якими встановлюється право на державну службу; норми фінансового права, що регулюють посадові оклади, компенсації, фінансування державної служби тощо; норми кримінального права щодо кримінальної відповідальності державних службовців (службових осіб) у випадках і порядку, передбаченому кримінальним законодавством (Кримінальним кодексом України); норми цивільного і трудового права щодо матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну з їх вини; а також норми інших галузей права (екологічного, земельного). Значну частину в цьому інституті складають норми адміністративного права. Ними регулюються найважливіші організаційні елементи державної служби: правовий статус посади в державних органах та їх апараті, статус державного службовця й посадової особи, категорії посад і ранги посадових осіб, вимоги до державних службовців, порядок проходження державної служби, організація управління державною службою, проведення атестації державних службовців, адміністративна й дисциплінарна відповідальність державних службовців тощо [11, с. 59]. М.І. Іншин вказує на те, що сфера трудового права – це регулювання відносин державного службовця з органом управління як суб'єкта трудової діяльності (службово-трудова відносина), а сфера адміністративного права та ряду суміжних галузей права – це відносини, пов'язані з управлінською діяльністю державного службовця як працівника апарату управління (державно-службові відносини). У зв'язку із цим запропоновано вживати терміни «державно-службові» та «службово-трудова» відносини, які будуть позначати зовнішню і внутрішню сфери діяльності державних службовців [12, с. 346-348]. Підсумовуючи вищенаведене, вважаємо, що коли мова йде про державних (публічних) службовців, доцільніше говорити про державно-службові відносини, які регулюються нормами адміністративно-процесуального права, які окремо викладені в законодавчих і підзаконних актах та регулюють порядок проходження служби відповідними особами.

Висновки. Аналіз вищенаведених позицій дає можливість зробити власні узагальнення. Так, виконання функції держави щодо здійснення правосуддя автоматично закріплює за суддями статус публічного службовця, оскільки останні від імені держави вирішують спір про право, наділяючись при цьому відповідними правами й обов'язками. Отже, державно-службові відносини в системі судоустрою – це відносини, які за своєю природою є внутрішньоорганізаційними, регулюються нормами адміністративно-процесуального права, здійснюються на професійній основі та спрямовані на реалізацію завдань і функцій держави щодо здійснення правосуддя.

З урахуванням вищенаведеного можна з упевненістю говорити, що державно-службовим відносинам у судових органах притаманні всі ознаки адміністративно-правових відносин з урахуванням деяких особливостей.



Список використаних джерел:

1. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : пояснювальна записка до проекту Закону України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50133&pf35401=295352>.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1: Загальна частина / редкол. В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.
3. Мельник Р.С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-сервісних відносин / Р.С. Мельник // Вісник вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55–64.
4. Ігонін Р.В. Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції : дис. докт. юрид. наук : 12.00.07 / Р.В. Ігонін. – Ірпінь, 2013. – 418 с.
5. Красноборов О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної судової адміністрації України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Красноборов. – Х., 2010. – 209 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.
7. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко, Г.В. Грянка [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 872 с.
8. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія / Р.С. Мельник. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 398 с.
9. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
10. Синявська О.Ю. Сутність та зміст управління забезпечення життєдіяльності персоналу ОВС України (адміністративно-правові засади) : монографія / О.Ю. Синявська. – Х. : ТИТУЛ, 2007. – 180 с.
11. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. докт. юрид. наук : 12.00.07 / Ю.П. Битяк. – Х., 2006. – 419 с.
12. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посібник / М.І. Іншин. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2010. – 672 с.

