

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЙ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ СУДОВОЇ ВЛАДИ

PUBLIC SERVICE IN JUDICIAL AUTHORITIES AS AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL CATEGORY

Голобутовський Р.З., к.ю.н., докторант
Запорізький національний університет

Стаття присвячена дослідженню функцій публічної служби в органах судової влади, з'ясуванню її місця серед функцій судової влади. Надається поняття функцій публічної служби в органах судової влади, розглядається їх зміст і розкриваються особливості.

Ключові слова: функція, судова влада, правосуддя, служба, публічна служба.

Статья посвящена исследованию функций публичной службы в органах судебной власти, выяснению ее места среди функций судебной власти. Предоставляется понятие функций публичной службы в органах судебной власти, рассматривается их содержание и раскрываются особенности.

Ключевые слова: функция, судебная власть, правосудие, служба, публичная служба.

The article is devoted to the study of the functions of the public service in the judiciary, clarifying its place among the functions of the judiciary. The concept of functions of the public service in the judicial authorities is given, their content is considered and peculiarities are revealed.

Successful resolution of the tasks of further strengthening the state, overcoming the crisis in all spheres of social activity, especially in the area of justice, largely depends on the work of judges and the functioning of the entire system of judicial authorities and those who are in them in the public service. Measures of a political and legal nature will produce the desired result only with the improvement of the qualitative composition of judges and public servants of the judiciary, and their responsible attitude towards their duties.

Therefore, the disclosure of the social significance of the public service in the judiciary through an analysis of its tasks, functions and principles is timely and relevant not only for the science of administrative law but also for law enforcement.

Such an approach can be attributed to the general functions of the public service in the judiciary, functions connected with the provision of its organs with the professional composition of judges and staff of public servants. Special functions of public service in the judiciary are related to the peculiarities of the execution of specific tasks of the judicial authority.

Consequently, the consideration of the functions of the public service in the judiciary makes it possible to find out their appointments for the public service, to identify the gaps in its legal regulation, the shortcomings associated with the passage of public service, outline the main directions of further development of public service in the judiciary.

Key words: function, judiciary, justice, service, public service.

Одним зі складників мети реалізації Стратегії-2020 є забезпечення чесного й неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях і забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права й забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним і неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей і стандартів захисту прав людини [1].

Успішне розв'язання завдань подальшого зміцнення держави, подолання кризи в усіх сферах суспільної діяльності, особливо у сфері правосуддя, багато в чому залежать від діяльності суддів і функціонування всієї системи судових органів та осіб, які перебувають у них на публічній службі. Заходи політичного, правового характеру дадуть потрібний результат лише в разі поліпшення якісного складу суддів і публічних службовців органів судової влади, їх відповідального ставлення до виконання своїх обов'язків.

Тому розкриття соціального значення публічної служби в органах судової влади через аналіз її завдань, функцій і принципів є своєчасним та актуальним не тільки для науки адміністративного права, а й для правозастосування.

Термін «функція» (від лат. Function – виконання) означає обов'язок, коло діяльності, призначення. Загалом, як зазначає В.М. Смокович, зміст цього поняття відрізняється своєю багатогранністю, оскільки застосовується в багатьох галузях знань (медицина, математика, біологія тощо). Для юриспруденції більш прийнятним убачається розглядати таку функцію як «роль, яку певний соціальний інститут або соціальний процес виконує щодо потреб суспільної системи більш високого рівня організації або

інтересів класів, які її становлять, соціальних груп та індивідів» [2].

У юридичній науці виділяють дві основні функції судової влади – правосуддя й контроль. І це не випадково, адже саме соціальне призначення цієї гілки влади полягає у здійсненні правосуддя, що реалізується у формі розгляду та вирішення правових конфліктів. Контрольна функція, на відміну від правосуддя, полягає у здійсненні судового контролю й перевірки правильності дій або обґрунтованості бездіяльності органів і посадових осіб. Під час здійснення судового контролю встановлюється законність дій чи бездіяльності відповідного органу чи посадової особи.

Однак функцією судової влади є не лише здійснення правосуддя. Про це говорить сама природа створення суду, оскільки як зовнішньою, так і внутрішньою сутністю суду завжди є здійснення лише правосуддя відповідно до процесуального законодавства. Такий висновок випливає зі ст. 124 Конституції України, ч. 1 якої встановлено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами [2].

Однак суди, як й інші органи судової влади, мають й інші повноваження, які не пов'язані з функцією правосуддя. Такі повноваження є за своєю природою управлінськими. І, як правильно відмітив В.Ф. Погорілко, функції судової влади не обмежуються лише функціями правосуддя. Вони є багатовимірними, різноманітними, тому варто говорити про множинність цих функцій [3].

Однією з важливих, можливо, й основних функцій органів судової влади є здійснення правосуддя, через яку саме суди вчиняють судовий контроль, розглядають і вирішують правові спори в державі. Однак органи судової влади не обмежуються лише функцією правосуддя. Усі інші повноваження органів судової влади, які не пов'язані з правосуддям, є управлінськими. Однією з управлінських функцій органів судової влади є кадрова функція, яка, у свою чергу, включає в себе функції публічної служби в органах судової влади.

Дослідження функцій публічної служби в органах судової влади неможливо без висвітлення загальнотеоретичних характеристик функцій публічної служби загалом і функцій державної служби зокрема.

Функції державної служби впливають з основного її призначення – виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію. У широкому розумінні функції державної служби – це основні напрями практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей щодо виконання державою свого соціального призначення. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, у досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців [4].

Тобто функції – це основні взаємопов'язані напрями діяльності, які реалізуються як органом загалом, так і його структурними підрозділами, посадовими особами і службовцями для досягнення загальної мети. Функціям властиві безперервність і постійність, незумовленість конкретними подіями й діями. Щодо завдань, то вони, по суті, мають тимчасовий характер і в процесі їх досягнення будуть або зняті, або змінені на нові. Тому в статусі державного органу чітко закріплення (і розмежування) функцій можливе й доцільне шляхом указівки на завдання, поставлені перед ними [5, с. 39; 6, с. 109].

Під час аналізу змісту функції особливо важливо, на наш погляд, урахувати таке. По-перше, зміст державної функції – явище об'єктивне, як сама функція. По-друге, зміст варто відмежовувати від інших атрибутів основної функції, зокрема від її системи і структури. Розглянуті категорії несуть різне змістовне і гносеологічне навантаження. Система функції являє собою єдність так званих «неосновних» функцій (підфункцій), які у своїй сукупності утворюють кожну основну функцію держави. Система функції відображає статичний аспект її характеристики. Від змісту функції відрізняється її структура, яка характеризує внутрішні зв'язки між елементами змісту функції. Іншими словами, зміст функції є її динамічною характеристикою, що покликана відображати власне функціонування держави, аспекти реалізації тих чи інших функцій [7, с. 145].

Співвідносячи функції публічної служби з функціями публічної служби в органах судової влади, варто зазначити, що вони співвідносяться як загальне та часткове. З одного боку, функціям публічної служби в органах судової влади притаманні всі риси загальних функцій публічної служби, такі як регулювання, планування, прогнозування, координація, організація, облік, контроль тощо. З іншого боку, функції публічної служби в органах судової влади варто розглядати з позицій соціальної ролі та призначення цієї гілки влади в державі, виходити із завдань органів, що становлять її систему.

Як зазначалося вище, однією з управлінських функцій органів судової влади є функції публічної служби. Публічна служба в органах судової влади фактично спрямована на вирішення питань забезпечення судової влади професійними суддями та кадрового забезпечення її складових органів та апаратів судів.

До системи функцій публічної служби органів судової влади можна зарахувати такі:

- здійснення кадрової політики та законодавчих основ функціонування публічної служби в органах судової влади;
- комплектування судів професійними суддями;
- комплектування персоналом апарат судів та інші органи судової влади;

- планування кількості суддів у суді, проведення з ними навчання;
- створення нормативів кадрового, соціального, правового й іншого забезпечення судів;
- контроль за діяльністю публічних службовців органів судової влади, аналіз стану їхньої діяльності;
- управління публічною службою в органах судової влади;
- прогнозування і планування забезпечення персоналом апарат судів та інших органів судової влади;
- розв'язання питань соціального та правового забезпечення суддів та інших публічних службовців органів судової влади;
- організація й забезпечення системи навчання та підвищення кваліфікації суддів, підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації інших публічних службовців органів судової влади;
- проведення роботи з формування резерву професійних суддів, резерву персоналу для заміщення посад публічної служби в органах судової влади;
- організація, розроблення й контроль за дотриманням стандартів публічної служби в органах судової влади;
- формування сучасної мережі публічної служби в органах судової влади.

Отже, з наведеного вище ми можемо виокремити такі загальні функції публічної служби в органах судової влади:

- 1) організаційну (здійснення кадрової політики в органах судової влади; управління публічною службою в органах судової влади; формування сучасної мережі публічної служби в органах судової влади);
- 2) правову (здійснення законодавчих основ функціонування публічної служби в органах судової влади; створення нормативів кадрового, соціального, правового й іншого забезпечення судів);
- 3) забезпечувальну (комплектування судів професійними суддями; комплектування персоналом апарат судів та інші органи судової влади; розв'язання питань соціального та правового забезпечення суддів та інших публічних службовців органів судової влади);
- 4) планування і прогнозування (планування кількості суддів у суді, проведення з ними навчання; прогнозування і планування забезпечення персоналом апарат судів та інших органів судової влади; проведення роботи з формування резерву професійних суддів, резерву персоналу для заміщення посад публічної служби в органах судової влади);
- 5) контроль (контроль за діяльністю публічних службовців органів судової влади, аналіз стану їхньої діяльності з виконання повноважень, дотримання законності; організація, розроблення й контроль за дотриманням стандартів публічної служби в органах судової влади);
- 6) навчання (організація й забезпечення системи навчання та підвищення кваліфікації суддів, підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації інших публічних службовців органів судової влади);

Такий підхід дає змогу зарахувати до загальних функцій публічної служби в органах судової влади функції, що пов'язані із забезпеченням її органів професійним складом суддів і персоналом публічних службовців. Спеціальні функції публічної служби в органах судової влади пов'язані з особливостями, специфікою виконання конкретним органом судової влади своїх завдань.

Отже, розгляд функцій публічної служби в органах судової влади дає можливість з'ясувати їх призначення для публічної служби, виявити прогалини її правового регулювання, недоліки, пов'язані з проходженням публічної служби, окреслити головні напрями подальшого розвитку публічної служби в органах судової влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Смокович М. Судова влада: місце в суспільстві та судовий контроль. *Юридична Україна*. 2012. № 10. С. 99–107.
3. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Наукова думка; Прецедент, 2006. 344 с.
4. Суспільна роль та функції державної служби в Україні. URL: <http://pravoznavec.com.ua/books/275/20020/13/>.
5. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2004. 185 с.
6. Костилев О.І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2015. 202 с.
7. Ботвінов Р.Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні: дис. ... докт. з держ. упр.: спец. 25.00.03. Дніпро, 2018. 502 с.

УДК 342.9

«ЗОВНІШНЯ» ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: КОМПАРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ЗАКРІПЛЕННЯ

“EXTERNAL” ACTIVITY OF PUBLIC SERVANTS: COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF MODELS CONSOLIDATION

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
декан юридичного факультету
Запорізький національний університет

У статті аналізується досвід України та закордонних країн щодо нормативно-правового регулювання «зовнішньої» діяльності публічних службовців, її суміщення з основною діяльністю, пов'язаною зі «служінням» публічному інтересу. Зазначається, що це питання врегульовується або в «базовому» законодавчому акті антикорупційного спрямування, або в «базовому» законодавчому акті про державну (інколи й публічну) службу, або ж одночасно у двох актах із деталізацією положень у підзаконних актах, актах, які фіксують етичні засади публічної служби. Незважаючи на розмаїття понятійного апарату для позначення «зовнішньої» діяльності, така діяльність є «оплачуваною», «іншою» щодо основної і не пов'язана зі «служінням» публічному інтересу. Аналіз законодавства закордонних країн дозволяє умовно виділити кілька моделей регулювання відносин, пов'язаних із суміщенням «зовнішньої» діяльності публічних службовців з їхньою основною діяльністю. У статті аналізується «жорстка» модель, яка передбачає заборону будь-якої «зовнішньої» діяльності для публічних службовців, «м'яка», яка, навпаки, взагалі не регламентує ці відносини, і найбільш поширена в більшості країн «змішана» нормативна модель, яка, поруч із заборонаю будь-якої діяльності, спрямованої на отримання прибутку, передбачає й унормування меж іншої «зовнішньої» діяльності. Автором виділяються пріоритети нормативного закріплення «меж» іншої («зовнішньої») діяльності для публічних службовців, серед яких: перелік дозволених видів «зовнішньої» діяльності, умови для визнання таких видів дозволеними, інколи й регламентація умов оплати (зокрема, й «граничні розміри»). Аналізується досвід закордонних країн щодо фіксації переліку «дозволених» видів діяльності, ступінь їх визначеності, закріплення додаткових умов щодо їх суміщення з основною діяльністю публічних службовців, формулюються пропозиції щодо можливого запозичення позитивного, апробованого часом і практикою відповідного досвіду для України, виокремлюються конкретні пріоритети нормотворчості в зазначеній сфері суспільних відносин в Україні в умовах адаптації національного законодавства та практики його застосування до європейських та міжнародно-правових антикорупційних стандартів у сфері публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, публічні службовці, суміщення, «зовнішня» діяльність, основна діяльність, дозвіл, обмеження, компаративний аналіз, законодавство, удосконалення.

В статье анализируется опыт Украины и зарубежных стран по нормативно-правовому регулированию «внешней» деятельности публичных служащих, ее совмещение с основной деятельностью, связанной со «служением» публичному интересу. Отмечается, что этот вопрос регулируется или в «базовом» законодательном акте антикоррупционного направления, или в «базовом» законодательном акте о государственной (иногда публичной) службе, или же одновременно в двух актах с детализацией положений в подзаконных актах, актах, которые фиксируют этические основы публичной службы. Несмотря на многообразие понятийного аппарата для обозначения «внешней» деятельности, такая деятельность является «оплачиваемой», «иной» по отношению к основной и не связана со «служением» публичному интересу. Анализ законодательства зарубежных стран позволяет условно выделить несколько моделей регулирования отношений, связанных с совмещением «внешней» деятельности публичных служащих с их основной деятельностью. В статье анализируется «жесткая» модель, которая предусматривает запрет любой «внешней» деятельности для публичных служащих, «мягкая», которая, наоборот, вообще не регламентирует эти отношения, и наиболее распространенная в большинстве стран «смешанная» нормативная модель, которая, наряду с запретом любой деятельности, направленной на получение прибыли, предполагает и нормирование пределов другой «внешней» деятельности. Автором выделяются приоритеты нормативного закрепления «границ» другой («внешней») деятельности для публичных служащих, среди которых: перечень разрешенных видов «внешней» деятельности, условия для признания таких видов разрешенными, иногда и регламентация условий оплаты (в т.ч. и «предельные размеры»). Анализируется опыт зарубежных стран по фиксации перечня «разрешенных» видов деятельности, степень определенности их, закрепление дополнительных условий для их совмещения с основной деятельностью публичных служащих, формулируются по возможности заимствованию положительного, апробированного временем и практикой соответствующего опыта для Украины, выделяются конкретные приоритеты нормотворчества в указанной сфере общественных отношений в Украине в условиях адаптации национального законодательства и практики его применения к европейским и международно-правовым антикоррупционным стандартам в сфере публичной службы.

Ключевые слова: публичная служба, публичные служащие, совмещение, «внешняя» деятельность, основная деятельность, разрешение, ограничения, компаративный анализ, законодательство, совершенствование.

The article analyses the experience of Ukraine and foreign countries regarding statutory regulation of “external” activity of public servants, their combination with the main activity related to “devotion” to the public interest. It is stated that this issue is regulated either in “basic”