

УДК 342.98

*О. С. Булгаков**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ

Постановка проблеми. Становлення та розвиток державної служби в Україні є процесом, який постійно зазнає трансформаційних змін і привертає багато уваги як з боку громадськості, так і з боку світової спільноти. Однією з новел чинного законодавства про державну службу є виділення патронатної служби.

Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробленню проблем державної служби та публічної служби загалом. У працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Ю. Битяка, Н. Бондаренко, С. Дубенко, О. Лазор, В. Малиновського, В. Манохіна, А. Ноздрачова, І. Письменної, С. Серьогіна та інших науковців зазначено результати досліджень щодо визначення сутності категорії державної служби, зроблено висновки щодо критеріїв її співвідношення з іншими видами діяльності, чинників її дестабілізації (корупції, кар'єризму, бюрократизму та ін.) тощо. Однак питання розгляду адміністративно-правових спорів за участю працівників патронатної служби залишено поза увагою науковців, що визначило актуальність обрання теми дослідження та зумовило його мету.

Виклад основного матеріалу. Основна спрямованість Кодексу адміністративного судочинства України – захист прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їх службових посадових осіб (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України).

Відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, до юрисдикції адміністративних судів належать адміністративно-правові спори, що виникають у сфері проходження публічної служби. Водночас законодавче визначення поняття публічної служби є доволі умовним, і такий інститут швидше перебуває на стадії трансформації, ніж сталого розвитку.

Згідно з п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба розуміється 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».

Аналіз такого визначення поняття свідчить про дескриптивний підхід до розуміння його сутності, тобто законодавець не визначає ознаки публічної служби, що відрізняють її від інших видів трудової діяльності, а лише наводить перелік посад, перебування на яких дорівнюється до проходження публічної служби. Однак такий перелік не є вичерпним, і має бланкетний характер, відсилаючи до таких категорій, як державна, дипломатична, альтернативна й інші види служб.

До проблем застосування такого підходу варто віднести необґрунтоване об'єднання «політичної» служби та державної служби. Адже підґрунтям політичної служби є процес здобуття державної влади шляхом політичної боротьби, формуванням політичних сил, коли перемагає швидше політична ідеологія, аніж професійні якості окремих службовців. Для державної служби такий підхід непридатний [1, с. 165].

Необхідно звернути увагу на пропозицію В. Авер'янова й О. Андрійко визначати похідний характер категорії публічної служби від категорії публічної адміністрації, де остання розуміється як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [2, с. 54].

Отже, визначення публічної служби вимагає перегляду і доопрацювання.

Актуальність проведення дослідження обумовлена необхідністю пошуку шляхів удосконалення нормативно-правового розуміння категорії публічної служби, її складників.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу. Ставлення до державної служби, її організації, регламентації та проходження державними службовцями є показником устрою держави та її апарату. Розбудова демократичної правової соціальної української держави зумовлює необхідність формування сучасної системи державної служби в Україні.

С. Ожегов визначає службу як роботу, заняття службовця, а також місце його роботи у будь-якій сфері діяльності. Водночас службовець є особою, яка працює за наймом у різних установах, а також у сфері обслуговування [3]. Отже, поняття «служба» розуміють як професійну діяльність, сферу діяльності, систему органі-

зацій, установ і підприємств, певний соціально-правовий інститут.

Публічну службу прийнято поділяти на муніципальну та державну. Як зазначає Ю. Старілов, «у даний час у теорії державної служби (точніше, у теорії публічної служби) поряд з поняттям «державний службовець» («державна служба») використовується поняття «муніципальний службовець» («муніципальна служба»). Термін «муніципальна служба» вживається в нормативних актах і позначає діяльність осіб, зайнятих здійсненням функцій в органах місцевого самоврядування» [4, с. 635]. Державна і муніципальна служби є окремими різновидами служби в Україні.

Водночас зберігається єдиний підхід до розуміння функціональної складової прав і обов'язків посадових осіб муніципальної та державної служби, їх відповідальності, кола повноважень, процедури призначення на посаду, а також особливостей припинення службових відносин тощо [4, с. 617], що обумовлює можливість об'єднання обох видів служби в межах єдиної публічної служби, що корелюється з підходом, визначеним у Кодексі адміністративного судочинства України.

У Законі України «Про державну службу» вперше визначається категорія патронатної служби (ст. 3) [5]. Згідно зі ст. 92 Закону України «Про державну службу», до посад патронатної служби віднесено посади радників, помічників, уповноважених і прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника і заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України й інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників і наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах [5]. Встановлено, що на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім ст. ст. 39-1, 41-43-1, 49-2 Кодексу законів про працю України, що встановлюють підстави для продовження і припинення трудових правовідносин.

Отже, правове регулювання проходження особою патронатної служби здійснюється відповідно до норм трудового й адміністративного права. Однак спеціальним законодавством детально також не врегульовані вищезазначені питання призначення та звільнення з посади представника патронатної служби.

Відповідно до Закону України «Про державну службу», патронатна служба визначена як складова частина державної служби [5]. Встановлено, що до патронатної служби належать такі службовці, як помічник, радник, керів-

ник прес-служби чи інших посад, передбачених штатним розписом [6, с. 92].

Згідно зі ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», помічником судді може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту і вільно володіє державною мовою. Помічники суддів Верховного Суду повинні також мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років. Водночас ч. ч. 3 і 4 ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» визначено, що судді самостійно обирають помічників, помічники суддів із питань підготовки справ до розгляду підзвітні лише відповідному судді.

Призначення та звільнення помічника судді здійснюється за поданням судді за наказом керівника апарату відповідного суду [7]. Отже, по суті питання прийняття та звільнення з посади залежить від однієї особи та не залежить від проходження конкурсного відбору. І судова практика виходить із того, що кожний суддя суду загальної юрисдикції може мати помічника (ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів») [7]. Правовий статус і умови діяльності помічників суддів визначаються Законом України «Про судоустрій та статус суддів». Водночас помічники суддів прикріплюються для кадрового та фінансового обслуговування до апарату відповідного суду, на них поширюється дія Закону України «Про державну службу». Однак безпосередньо Законом України «Про державну службу» не визначено права й обов'язки помічників суддів. Тому для визначення особливостей їх правового статусу необхідно керуватися низкою підзаконних актів.

Рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 р. № 14 затверджено Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції [8]. Однак Рада суддів України за своїм статусом не може бути визнана органом державної виконавчої влади, а є, відповідно до ст. 125 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», організаційною формою суддівського самоврядування. Ч. 1 ст. 5 Закону України «Про державну службу» визначено, що правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, згаданими й іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Тоді як ч. 1 ст. 154 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» допущено можливість встановлення особливостей статусу й умов діяльності помічника суддів, зокрема й відповідно до Положення про помічника судді, затвердженого Радою суддів України.

Ч. 3 ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» встановлюється, що добір помічників суддів здійснюється самостійно, а отже, призначення та звільнення з посади помічника судді здійснюється керівником апарату відповідного суду за поданням судді [7].

Однак Закон України «Про судоустрій та статус суддів» не визначає особливостей здійснення процедури призначення на посаду та звільнення з посади помічника судді, не встановлює спеціальних гарантій захисту його службових прав, крім того, не вирішеним є колізійне питання особливостей правового статусу помічників суддів, які були призначені на посаду на підставі конкурсу (таке положення встановлювалось до набрання чинності Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 7 липня 2010 р.). Також не визначена така процедура Положенням про помічника судді.

Звернення до судової практики доводить правову незахищеність такої категорії державних службовців, поширеними є приклади судових рішень, коли взагалі факт подання позову звільнення помічником судді, де предметом було оскарження правомірності рішення судді про внесення подання про звільнення його помічника, визнається перешкоджанням у здійсненні публічної служби [9].

Ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує адміністративний позов. До того ж обов'язок доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача і у справах про поновлення на публічній службі [9].

Висновки. Законодавче визначення правового статусу помічників суддів дозволить забезпечити їх від незаконного звільнення, сприятиме встановленню принципу законності та справедливості в здійсненні адміністративного судочинства. Відсутність нормативно-правового регулювання процедури звільнення помічника судді з посади спричинює неоднозначність судової практики, неповноту доказування у справі тощо.

Отже, зважаючи на спеціальні функції, покладені на помічників судді як представників патронатної служби, які полягають у забезпеченні реалізації права людини на справедливий суд, необхідним є визначення процедури прийняття та звільнення їх із посади, встановлення юридичних і соціальних гарантій, що сприятиме усуненню суперечностей, які виникають під час розгляду публічно-правових спорів за їх участю.

Література

1. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.
2. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Юридичний журнал. – 2005. – № 8(38). – С. 53–55.
3. Ожегов С. Служба // Словарь русского языка / С. Ожегов; под ред. Н. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М.: Русский язык, 1986. – 636 с.
4. Стариков Ю. Курс общего административного права: в 3-х т. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство «Норма», 2002. – 728 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 21.
6. Бондаренко Н. Правові аспекти патронатної служби / Н. Бондаренко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 2. – С. 90–97.
7. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 жовтня 2016 р. // Голос України. – 2016. – № 132–133.
8. Про затвердження Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції: рішення Ради суддів України від 25 березня 2011 р. № 14 / Судова влада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/pppsszu>.
9. Справа № 2-а-4830/11/2170: Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду України від 19 березня 2012 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56753754>.

Анотація

Булгаков О. С. Становлення та розвиток інституту патронатної служби в Україні: окремі проблеми. – Стаття.

У статті автор порушує питання визначення та вирішення проблем нормативно-правового врегулювання проходження патронатної служби в Україні. Автором досліджує проблему необхідності законодавчого визначення статусу помічника судді. Визначено, що чинним законодавством фрагментарно вирішуються проблеми врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із прийняттям і звільнення з посади помічника судді, що спричинює правову невизначеність відповідних процедур. Автором підкреслюється необхідність формування спеціальних норм законодавства в частині встановлення прав і свобод людини.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, державна служба, патронатна служба, помічник судді, поновлення на посаді, публічна служба.

Аннотация

Булгаков А. С. Становление и развитие института патронатной службы в Украине: отдельные проблемы. – Статья.

В статье автор поднимает вопросы определения и решения проблем нормативно-правового регулирования прохождения патронатной службы в Украине. Автор изучает проблему необходимости законодательного определения статуса помощника судьи. Определено, что действующим законодательством фрагментарно решаются проблемы урегулирования общественных отношений, связанных с приемом и увольнением с должности помощника судьи, что приводит к правовой неопределенности соответствующих процедур. Автором подчеркивается необходимость формирования

ния специальных норм законодательства в части установления прав и свобод человека.

Ключевые слова: административно-правовой спор, государственная служба, патронажная служба, помощник судьи, восстановление в должности, публичная служба.

Summary

Bulgakov O. S. Formation and development of the institution of patronage service in Ukraine: separate problems. – Article.

In the article the author raises questions of the definition and solution of the problems of the regulatory legal

regulation of the patronage service in Ukraine. The author raises the problems of the need for legislative determination of the status of assistant judge. It is determined that the current legislation is rather fragmentary and in completely solved problems of the regulation of public relations associated with the admission and dismissal of an assistant judge, as a result leads to legal uncertainty of the relevant procedures. The author under lines the necessity of forming special norms of legislation in the part of establishing human rights and freedoms.

Key words: administrative-legal dispute, public service, patronage service, assistant judge, reinstatement.