

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-2.03>

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА З ПОЗИЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Марин Петро Петрович,
аспірант
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

Мета статті полягає в тому, щоби на основі дослідження позицій учених-юристів, нормативно-правової бази адміністративно-процесуального права визначити поняття публічної служби з позиції адміністративного судочинства. У статті розкрито сутність публічної служби з позиції адміністративного судочинства як визначеної законодавством діяльності уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій через належне здійснення повноважень, спрямованих на задоволення публічних інтересів і надання якісних адміністративних послуг, що контролюється державою та громадськістю, і в результаті порушень у сфері реалізації публічної служби винні особи притягуються до адміністративної відповідальності. Встановлено, що публічна служба з позиції адміністративного судочинства є як площиною для реалізації владних управлінських функцій, так і суспільним благом, тобто об'єктом спірних адміністративно-процесуальних правовідносин. З'ясовано, що сутність поняття публічної служби в Україні полягає в такому: публічна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для публічного службовця професією – необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, у межах якої реалізується компетенція органів влади. Публічна служба повинна забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове, результативне, гуманне публічно-владне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового складу. Зазначено, що публічна служба – це визначена законодавством діяльність уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій через належне здійснення повноважень, спрямованих на задоволення публічних інтересів та надання якісних адміністративних послуг. Окреслено, що публічна влада виступає як посередник у вирішенні соціальних конфліктів. Наявність і ефективна діяльність органів та інститутів публічної влади дозволяють обстоювати і реалізовувати відповідним особам і групам осіб інтереси в цивілізованих мирних формах. Тільки публічна влада має необхідні для цього інструменти і можливості.

Ключові слова: адміністративне судочинство, докази, звільнення, публічна служба, публічний службовець, публічно-правовий спір, справи, пов'язані з публічною службою, суб'єкт владних повноважень.

PUBLIC SERVICE FROM THE POSITION OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY

Marin Petro Petrovich,
Postgraduate Student
(Public Law Research Institute,
Kyiv, Ukraine)

The purpose of the article is to determine the concept of public service from the position of administrative justice on the basis of research of the positions of legal scholars, the legal

base of administrative procedural law. Thus, the article reveals the essence of public service from the point of view of administrative justice as defined by the legislation of the activity of authorized bodies (public servants) in the performance of government delegated functions of the state through the proper exercise of powers aimed at satisfying public interests and providing quality public administration services, and as a result of violations in the field of public service, the perpetrators are held to administrative responsibility. It is established that the public service from the point of view of administrative justice is both a plane for the exercise of managerial administrative functions and a public good, that is the object of controversial administrative procedural relations. It is found that the essence of the concept of public service in Ukraine is as follows: public service is a professional activity, that is, it is a profession for a public servant – the need to fulfill social official powers within which the competence of the authorities is exercised. The public service must ensure a rationally organized, democratic, legal and effective humane public-government management through the development of its social-law institute and the professionalization of its staff. Certainly, public service is defined by the law the activity of authorized bodies (public servants) in the performance of governmental functions delegated by the state through the proper exercise of powers aimed at satisfying public interests and the provision of quality administrative services. It is outlined that public authority acts as a mediator in resolving social conflicts. The presence and effective activity of public authorities and institutes make it possible to assert and implement the interests of civil persons in peaceful civilized forms for the persons and groups of persons concerned. Only public authorities have the tools and capabilities they need to do this.

Key words: administrative proceedings, evidence, dismissal, public service, public servant, public-law dispute, public service cases, subject of authority.

Актуальність теми. Важливим чинником, що представляє єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з іншого – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їхніх відносинах із державою [2].

Чинна система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, відірваною від потреб простої людини. Практики вважають причинами такого стану неефективну організацію інституту державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та незавершеність розмежування політичного й адміністративного управліннь. Це становить основу напрямів трансформації інститутів влади, устанавлює нові пріоритети й обумовлює перехід до публічного управління [15, с. 26].

Необхідно звернути увагу на те, що єдиних критеріїв визначення поняття публічної служби досі не вироблено. Це пояснюється насамперед тим, що інститут публічної служби є відносно новим для нашої держави, а тому перебуває у процесі становлення, потребує подальшого дослідження та розвитку [9, с. 93].

Огляд останніх досліджень. Сфера публічної служби з позиції адміністративного судочинства є актуальним предметом дослідження, якому приділяли увагу у своїй наукових працях В. Бевзенко, В. Васильківська, Н. Гладка, М. Іншин, І. Качур, В. Косик, Л. Кошелева, Р. Куйбіда, В. Поплавський, К. Тимошенко, Н. Хлібороб, Ю. Цвіркун, М. Цуркан та інші, однак цілісних новітніх досліджень нині в науковій літературі обмаль, тому дана проблематика потребує сучасних наукових викликів.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі дослідження позицій учених-юристів, нормативно-правової бази адміністративно-процесуального права визначити поняття публічної служби з позиції адміністративного судочинства.

Виклад основних положень. Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначено, 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 [7]. Публічна служба взаємопов'язана з державною службою і є певним її видом. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» [13], під державною службою розуміється публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Отже, законодавче визначення публічної служби, з наукового погляду є дещо неповним, адже не визначає особливості публічної служби як специфічної діяльності уповноважених суб'єктів влади.

У науці адміністративного права існують різні підходи до визначення публічної служби. Традиційно розглядають її у трьох аспектах – соціальному (здійснення завдань та функцій держави), політичному (формування державної влади) та правовому (її правове врегулювання) [5].

Відомий український учений Ю. Панейко визначав поняття «публічна служба», виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а отже, він уважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [11, с. 245]. О. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадські організації, політичні партії, навіть приватні підприємства) [12, с. 45].

Видатний учений-адміністративіст В. Авер'янов визнавав, що публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах (як-от пошта, залізниця). Вона пов'язана не лише з державними, а повинна обстоювати й громадські інтереси. Учений писав, що поняття «публічна служба» є похідним від поняття «публічна адміністрація». Зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають не всі працівники зазначених органів, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації [1, с. 9].

Деякі дослідники публічною називають службу: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах [8, с. 120].

Публічну службу Л. Біла-Тіунова класифікує на: 1) політичну службу. Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики у всіх сферах суспільного життя держави; 2) державну службу. Цей вид служби становить собою комплекс правових норм, які регулюють відносини, що виникають під час організації державної служби, встановлюють статус державних службовців, процедури його реалізації, а також механізм проходження державної служби; 3) суддівську службу. Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії – професійних суддів під час здійснення ними правосуддя; 4) муніципальну службу. На відміну від вищезазначених видів публічної служби, останній вид не пов'язаний із державною діяльністю, державною посадою та зазвичай із реалізацією державних функцій і повноважень [6, с. 402].

У науці адміністративного права сьогодні виділяють такі критерії віднесення служби до публічної: 1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, робота найманих працівників, які, хоч і працюють в органах влади, проте

за трудовим контрактом, не може вважатися публічною службою; 2) постійність і професійний характер (на оплачуваній основі – державним коштом) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень; 3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і «забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку» [14, с. 237].

На думку О. Коропатова, «публічна служба» – це професійна, публічна діяльність осіб, які обіймають політичні посади, посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, муніципальних органах, спрямована на задоволення публічних інтересів, визначених державою, і надання адміністративних послуг [9, с. 93].

Аналіз досліджень науковців і нормативно-правових документів дозволяє зазначити, що сутність поняття публічної служби в Україні полягає в такому: публічна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для публічного службовця професією – необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, у межах якої реалізується компетенція органів влади. Публічна служба повинна забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове та результативне гуманне публічно-владне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового складу. Саме публічна служба повинна надати управлінню суспільством системного характеру, програмно-цільового підходу і забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, усім інститутам громадянського суспільства, управлінський професіоналізм, законність, правову компетентність, результативність, раціональність, ефективність та інші риси функціонування механізмів держави і місцевого самоврядування, яких потребує сьогодні наше суспільство [10].

А. Югов вважає, що публічна влада «<...> є система загальної участі населення у вирішенні спільних справ». У нього ж наведено такі характеристики публічної влади: «Публічна влада – це всяка політична влада, здійснювана громадянами в колективних формах. Публічна влада – це особлива і самостійна влада, що не збігається за своїм змістом і об'ємом із владою державною <...> У відомому сенсі публічна влада, коли ми розуміємо як владу народу загалом, є вища форма влади» [17, с. 44]. В. Чиркин виділяє такі види публічної влади, як: а) муніципальна влада; б) несuverенна державна влада суб'єктів федерації; в) влада автономних утворень; г) суверенна державна влада [16, с. 87].

Отже, публічна служба – це визначена законодавством діяльність уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій через належне здійснення повноважень, спрямованих на задоволення публічних інтересів та надання якісних адміністративних послуг.

Аналізуючи ознаки публічної служби, варто визначити їх як основи такої служби. Учені виділяють такі специфічні ознаки публічної влади, що відрізняють її від інших видів влади:

- в її основі лежить особливий вид інтересу – інтерес публічний. За допомогою публічної влади відбувається реалізація публічного інтересу;
- публічна влада будується на основі територіального принципу. Інститути публічної влади створюються і діють суто в рамках певних територій;
- публічна влада має безособовий характер, тобто вона поширює свою дію не на конкретний перелік осіб, а на всіх осіб, що перебувають на певній території;
- комплексний характер здійснюваної діяльності. Органи публічної влади мають право ухвалювати рішення практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства. І хоча предмети ведення і повноваження органів публічної влади можуть варіюватися дуже значно як в різні історичні періоди, так і в різних державах, компетенційні межі публічної влади є загалом широкими;

- публічна влада має універсальний характер. Універсальність означає, що публічна влада здійснюється «завжди і скрізь», на всій території і в будь-який час;
- монополія нормотворчості. Раніше прийнято було вважати, що тільки органи державної влади мають монополію нормотворчості. Проте в сучасних умовах коректнішим буде поширити цю ознаку на всю публічну владу, оскільки в умовах зростання ролі наддержавних органів влади, організаційного відділення місцевого самоврядування від держави держава вже не єдиний суб'єкт нормотворчості;
- публічна влада виступає як посередник у вирішенні соціальних конфліктів. Наявність і ефективна діяльність органів та інститутів публічної влади дозволяють обстоювати і реалізовувати відповідним особам і групам осіб інтереси в цивілізованих мирних формах. Тільки публічна влада має необхідні для цього інструменти та можливості;
- публічна влада завжди є легальною, не підпільною владою, вона має правову основу, органи публічної влади створюються і діють в порядку, установленому позитивним правом;
- публічна влада, на відміну від інших, непублічних, видів влади, завжди є інституціоналізованою владою. Процес реалізації публічної влади, як і самі суб'єкти публічної влади, має організований і формалізований характер [4, с. 159].

Висновки. Отже, публічна служба з позиції адміністративного судочинства – це визначена законодавством діяльність уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій через належне здійснення повноважень, спрямованих на задоволення публічних інтересів та надання якісних адміністративних послуг, що контролюється державою та громадськістю, і в результаті порушень у сфері реалізації публічної служби винні особи притягуються до адміністративної відповідальності. Тобто публічна служба з позиції адміністративного судочинства є як площиною для реалізації владних управлінських функцій, так і суспільним благом, тобто об'єктом спірних адміністративно-процесуальних правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові. 2004. № 8. С. 9–12.
2. Дорохіна Ю. Захист прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 90–93.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень : офіційний вебсайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
4. Жаровська І. Правові підходи до встановлення місця публічної влади у концепті соціальної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. С. 153–159.
5. Зарубіна І. Деякі аспекти проходження служби помічниками суддів патронатної служби (у контексті оновленого законодавства про судоустрій і статус суддів). *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5–6 липня 2018 р. Київ : ВД «Дакор», 2018. 494 с.
6. Кивалов С., Белая-Тиунова Л. Публичная служба в Украине : учебник для студентов высших учебных заведений. Одесса : Феникс, 2009. 688 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № № 35–36, 37. Ст. 446.
8. Козырин А. Административное право зарубежных стран : учебник. Москва : Спарк, 2003. 238 с.

9. Коропатов О. Деякі аспекти визначення поняття «публічна служба». *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5–6 липня 2018 р. Київ : ВД «Дакор», 2018. 494 с.
10. Линник Т. Теоретико-правова проблематика реформування публічної служби в Україні. *Форум права*. 2012. № 1. С. 553–558.
11. Панейко Ю. Наука адміністрації й адміністративного права : у 2-х т. Авґсбург, 1949. Т. 1 : Загальна частина. 213 с.
12. Петришин А. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков : Факт, 1998. 168 с.
13. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4.
14. Тихомиров Ю. Курс адміністративного права и процесса. Москва : Юринформцентр, 1998. 798 с.
15. Хорошенко О. Публічна служба: характеристика її місця в суспільстві. *Вісник державної служби України*. 2009. № 3. С. 26–29.
16. Чиркин В. Государственное управление. Элементарный курс. Москва : Юрист, 2003. 320 с.
17. Югов А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография. Екатеринбург : Из-во УрПОА, 1999. 121 с.