

шена звертатися до суду та доводити: факт скоєння державою протиправного діяння, факт наявності шкоди, причинно-наслідковий зв'язок між діянням та настанням шкоди тощо. Все це ускладнюється відсутністю дієвого механізму стягнення з держави коштів як у добровільному, так і в примусовому порядку.

### Література

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К., 1998. – Т. 1.
2. Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. – М., 1996.
3. Хартли Т.К. Основы права Европейского Сообщества. – М., 1998.
4. Юридический энциклопедический словарь / Ред. В.Е. Крутских. – М., 2001.
5. Fox W. F., Jr. Understanding Administrative Law. New York, 1997.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір), 1992 р.
10. Рекомендація R (84) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду від 18 вересня 1984 р.
11. Рекомендація Rec. (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання адміністративних і судових рішень в галузі адміністративного права від 9 вересня 2003 р.

УДК 35.08

*Г.В. Фоміч*

## ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

В умовах проведення політичної, економічної та адміністративної реформ в Україні, формування громадянського суспільства важлива роль відводиться такому поняттю, як публічна служба як невід'ємній складовій державного управління. Сьогодні це поняття не досить часто можна зустріти в науковій літературі нашої країни, найпевніше ми зустрічаємо таке поняття, як державна служба. Але в країнах Заходу система державно-службових відносин називається саме «публічна служба», бо це поняття набагато ширше за поняття державної служби, до якого усі вже так звикли.

Загально визнаним є те, що організація та функціонування державної служби визначається переважно за допомогою норм публічного права. Державні службовці це представники публічної організації: держави, державних органів місцевого самоврядування, тобто вони є суб'єктами публічного права.

У публічному праві пріоритет має воля органів державної влади; правове регулювання будується на засадах субординації, за принципом «влада – підпорядкування»: дотримання дисципліни, відповідальність нижчої посадової особи перед вищою, обов'язковість виконання розпоряджень, правових актів і рішень вищих органів і посадових осіб для нижчих суб'єктів. Публічне право

має за свою мету забезпечення гармонії та згоди в суспільстві, балансу інтересів особи, колективу, спільнот і суспільства в цілому, стабільність держави та її інститутів, усталеність засад економічного та соціального розвитку [1].

В усіх державах, де законодавством встановлено особливий публічно-правовий статус державних службовців, створено спеціально підготовлений корпус цих службовців з особливими правами й обов'язками. Система законодавства складається з двох частин: одна частина поширюється на працівників, задіяних на державній службі, а інша регулює відносини у сфері загальних трудових відносин службовців, які також працюють у публічних установах. Головна різниця полягає в тому, що особи, які перебувають на державній службі, на відміну від осіб, які перебувають у звичайних трудових відносинах, мають особливий правовий статус[2].

Нас цікавить саме перша категорія працівників, тобто особи, які виконують свою роботу в органах публічної влади.

Кодекс адміністративного судочинства дає визначення публічній службі. Відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства поняття «публічна служба» визначається як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (не військова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [3].

Поняття публічної служби є ширшим за державну службу, воно охоплює як державну службу, так і ті види служби, що не є державними, але створені для захисту публічного інтересу [4].

Концепція стосовно поняття публічної служби знаходить відображення в працях багатьох відомих вчених, таких, як Д.Н. Бахрах, В.М. Манохін, Ю.М. Старілов, В.Б. Авер'янов.

Розглядаючи поняття «публічна служба», слід особливу увагу приділити визначенню сутності родового об'єкта досліджуваного нами явища. Йдеться про такий вид соціальної діяльності, як «служба». На наш погляд, буде доречним уточнити загальне поняття даного терміна, а також почати спробу розкрити сутність служби як єдиного цілого утворення, трохи абстрагуючись від окремих її видів.

Якщо звернутися до етимології багатофункціонального слова «служба» в російській мові з позиції його застосування до діяльності людини, то в «Тлумачному словнику живої великоросійської мови» В.І. Даля прочитаємо про те, що: «Служба – уживання, користь, діяльність, життя для інших, послуга, корисна справа... Служити, служивать – годитись, пригортаються, бути додатним, корисним; бути знаряддям, засобом для мети, йти у справу, бути потрібним» [5]. В.І. Даль дуже вірно і влучно помітив, що служба – це діяльність, життя для інших, корисна справа. Під «іншими» тут насамперед розуміються люди, суспільство, а якщо конкретно, то й окремо взята людина. Іншими словами, проектуючи визначення В.І. Даля на сучасну дійсність, виходить, що служба – це суспільно корисна діяльність, спрямована насамперед на суспільство, а також на окрему людину як частку даного суспільства.

Цікаву думку в питанні визначення родового поняття служби висловив відомий вчений-адміністративіст В.М. Манохін у своїй монографії. Так, з основного теоретичного питання: по яких же критеріях служба відрізняється від інших форм суспільно корисної людської діяльності, В.М. Манохін виділяє об'єкт впливу в процесі праці.

Об'єктом впливу з боку службовця в процесі служби є людина, особистість як соціально-біологічна істота, тобто воля особистості, її здоров'я, воля, права й інтереси і т.д. Служба є трудова діяльність для людей, а виражена вона може бути у всіляких формах – побажаннях, рекомендаціях, переконаннях, розпорядженнях, наказах, заохоченнях, стягненнях і т.д. У процесі служби вплив на людину справляється прямо і безпосередньо. При цьому так само, як і в робітника, не має значення, які засоби застосовуються в процесі службової діяльності, бо об'єкт впливу залишається тим самим.

Д.Н. Бахрах розглядає службу як один із видів платної суспільно корисної діяльності: «Вона полягає в керуванні, обслуговуванні його (діловодством, технічним і ін.) чи соціально-культурному обслуговуванні людей».

Виходячи зі сформованих у науці адміністративного права позицій, уявляється можливим запропонувати таке визначення поняття служби, яке відображає більш широкий підхід у дослідженні даного соціального явища: служба становить собою суспільно корисну соціальну діяльність інтелектуального характеру, що має відповідний еквівалент і здійснюється на відплатній основі за визначену зароблену плату [6].

Для більш детального з'ясування поняття «публічна служба» необхідно розглянути складові, які роз'яснюють його. Зокрема, потрібно розглянути такі складові, як: 1) діяльність на державних політичних посадах; 2) професійна діяльність суддів; 3) професійна діяльність прокурорів; 4) військова служба; 5) альтернативна (не військова) служба; 6) дипломатична служба; 7) інша державна служба; 8) служба в органах влади Автономної Республіки Крим; 9) служба в органах місцевого самоврядування.

Залежно від сфери утворення і функціонування відповідних органів та організацій служба в суспільстві поділяється на окремі види. У сучасних умовах прийнято виділяти два базових типи органів і організацій: 1) державні; 2) недержавні, а серед недержавних, у свою чергу, – три підтипи: а) недержавні громадські; б) недержавні корпоративні; в) недержавні самоврядні.

Загальновизнаним є положення, що державна служба є одним із найважливіших видів суспільно корисної діяльності, зміст якої полягає у виконанні завдань і функцій держави відповідно до обсягу компетенції відповідного органу державної влади. Отже, державна служба є своєрідним організаційно-правовим явищем зі своїм характерним змістом та особливостями [7].

Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. містить визначення поняття державної служби, яке в цілому охоплює зазначені головні її ознаки. Це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті з метою практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів (ст. 1 згаданого Закону) [8].

Стосовно діяльності на державних політичних посадах слід зазначити, що термін «державна політична посада» поки що відсутній в інших законодавчих актах [9]. Концепцією реформи адміністративного права державних політичних посад до них віднесено посади Президента України, народних депутатів, міністрів тощо. Стратегією реформування державної служби виокремлюються посади політичні, які включають у своє коло посади Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів України та ін. Необхідно констатувати той факт, що чинне законодавство України до цього часу не вирішило розмежування державної служби і політичної служби, але всі посади, які належать до публічної служби, наділені владними повноваженнями, а особи, що їх виконують, є суб'єктами владних (публічних) повноважень, а, отже, за певних обставин можуть бути відповідачами при розгляді справ в адміністративних судах за свою діяльність на державних, політичних посадах.

Щодо професійної діяльності суддів слід зазначити, що вона регулюється Конституцією України, Законами «Про статус суддів» (1992), «Про судоустрій України» (2002), Цивільним процесуальним кодексом України, Кримінально-процесуальним кодексом України, Господарсько-процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України та деякими іншими нормативно-правовими актами України.

Професійна діяльність прокурорів також регламентується Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» (1991), з подальшими змінами і доповненнями та відповідним процесуальним законодавством. Предметом прокурорського нагляду є діяльність і акти органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо.

«Військова служба – є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаних із захистом Вітчизни. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. Регулюється Конституцією України (ст. 65), Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» (1992) [10].

«Альтернативна служба в Україні – це державна служба поза Збройними Силами чи іншими військовими формуваннями, запроваджена замість проходження військової служби за призовом. Є однією з форм реалізації громадянами військового обов'язку. Конституція України передбачає, що коли виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, воно має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою» (ст. 35).

«Дипломатична служба – це державна служба, призначена забезпечувати практичну реалізацію зовнішньої політики держави, представляти і захищати її інтереси у сфері міжнародних відносин, а також її юридичних осіб та громадян за межами країни. Згідно з Положенням про дипломатичну службу в Україні, затвердженим Указом Президента України (1994), службовці-дипломати проходять дипломатичну службу в Міністерстві закордонних справ України та в закордонних установах. На дипломатичну службу, у тому числі для роботи

в закордонних установах, приймають на конкурсній основі громадян України, які мають вищу освіту в галузі міжнародних відносин, необхідні професійні та ділові якості, володіють іноземними мовами і за станом здоров'я можуть працювати за кордоном. Добір, підготовку, призначення та ротажію дипломатичних кадрів для роботи в закордонних установах здійснює Управління кадрів МЗС України» [11].

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [12]. Регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001). За ним право на службу в органах місцевого самоврядування мають виключно громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, строку проживання на відповідній території.

Інша державна служба – це діяльність на державних посадах, які ми не перерахували, в інших державних органах.

Служба в органах влади Автономної Республіки Крим – це діяльність на державних політичних посадах в органах влади Автономної Республіки Крим.

Розглянувши всі складові поняття публічної служби, можемо дійти висновку, що актуальним є питання введення поняття публічної служби на законодавчий рівень. Зауважимо, що Україна базується на конституційних принципах, які відповідають міжнародно-правовим стандартам. Враховуючи ці обставини, а також певний досвід західного права, можемо сказати, що було б раціонально законодавче ввести в систему таке поняття, як «публічна служба» [13].

### Література

1. Аверьянов В.Б. Державне управління в Україні: Навч. посіб. – К., 1999. – 432 с.
2. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
3. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Т. 1 / В.К. Матвійчук, І.О. Хар; За заг. ред В.К. Матвійчука. – К.: КНТ, 2007. – 788 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. коментар / За ред С.В. Ківалова, О.І. Харитонові. – Х.: Одисей, 2005. – 552 с.
5. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. – М., 1980. – Т. 4. – С. 224.
6. Магомедов Б.М. Социально-правовые основы публичной службы // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 4. – С. 41-50.
7. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Т. 1 / В.К. Матвійчук, І.О. Хар; За заг. ред В.К. Матвійчука. – К.: КНТ, 2007. – 788 с.
8. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
9. Куйбіда Р.О., Шишкін В.І. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
10. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

11. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Т. 1 / В.К. Матвійчук, І.О. Хар; За заг. ред В.К. Матвійчука. – К.: КНТ, 2007. – 788 с.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

УДК 347.963.001.73(477)

*О.З. Гладун*

### **ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

На сьогодні існує наукова і практична потреба поглибленого вивчення й аналізу проблем щодо місця прокуратури в системі владних структур, її відносин з вищими, центральними й місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування, завдань і функцій, що на неї мають бути покладені. Переважна більшість наукових публікацій, дисертаційних досліджень із цих питань стосується дореформеного періоду діяльності прокуратури, і в них, звичайно, не могли бути враховані зміни, що відбулись у політико-правових реаліях сучасної України. Потребую уваги й порівняльно-правовий аналіз законодавства про прокуратуру з метою максимального використання позитивного досвіду інших держав.

Проблеми, пов'язані зі становленням, організацією та діяльністю прокуратури, були предметом уваги багатьох вітчизняних правознавців, таких, як Грицаєнко Л.Р., Грошевий Ю.М., Гусаров В.М., Давиденко Л.М., Долежан В.В., Зеленецький В.С., Каркач П.М., Корж В.П., Мичко М.І., Михайленко О.Р., Нор В.Т., Руденко М.В., Середа Г.П., Суботін Є.А., Тацій В.Я., Толочко О.М., Фінько В.Д., Червякова О.Б., Шумський П.В., Якимчук М.К. та ін. Проте залишається відкритими чимало проблем, пов'язаних із функціонуванням прокурорської системи, визначенням її місця в системі органів державної влади.

При вступі до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль та функції прокуратури шляхом перетворення її на орган, який відповідатиме принципам цієї міжнародної організації. Ці положення відображені у висновку та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року [1] щодо вступу України до неї. Перебування України в цій організації та перспективи входження до Європейського Союзу зумовлюють гостру необхідність адаптації її правових інститутів до норм Європейського співтовариства. У цьому контексті має бути реформована і система органів прокуратури, що, у першу чергу, стосується виконуваних нею функцій та завдань.

Метою цієї роботи є дослідження ключових проблем, пов'язаних із нагальними завданнями щодо реформування прокуратури на сучасному етапі державотворення, зокрема питаннями визначення місця прокуратури в системі державних органів, функцій прокуратури та повноважень, що мають бути надані прокурорам для виконання поставлених завдань.