

консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, недержавними аналітичними центрами та громадськими організаціями».

Вважаємо, що такі зміни та доповнення до чинного законодавства, які насамперед розширюють перелік суб'єктів досліджуваного виду

взаємодії, визначають її напрями та форми, сприятимуть більш якісному виконанню покладених на органи внутрішніх справ завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих їм прав у правоохоронній сфері, що є поширеною практикою співробітництва поліції та населення в демократичних зарубіжних країнах.

Література

1. Маркелов Т. Л. Взаимосвязь органов прокуратуры с общественностью в борьбе с правонарушениями / Т. Л. Маркелов // Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью. – М. : МЮИ, 1978. – С. 100–142.
2. Большой энциклопедический словарь / [под ред. А. М. Прохорова]. – 2-е изд. – М. : Большая Рос. энцикл. ; СПб : Норинт, 1998. – С. 145.
3. Современный философский словарь / [под общ. ред. В. Е. Кемерова]. – 2-е изд. – Минск [и др.] : Панпринт, 1998. – 1064 с.
4. Терещенко В. И. Организация и управление. Опыт США / В. И. Терещенко. – М. : Экономика, 1965. – 47 с.
5. Пивненко В. П. Организация взаимодействия районной (городской) прокуратуры с местными Советами народных депутатов в укреплении социалистической законности : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / В. П. Пивненко. – М., 1989. – 24 с.
6. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за заг. ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

Надійшла до редколегії 28.05.2010

УДК 347.73

С. І. НЕЧИПОРЕНКО,

здобувач

Одеської національної юридичної академії

прокурор, м. Київ

ЗМІСТ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Визначено підходи та здійснено класифікацію служби, спрямованої на реалізацію публічного інтересу, а також з'ясовано місце служби в органах прокуратури у системі такої служби.

НЕЧИПОРЕНКО С. И. СОДЕРЖАНИЕ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Определены подходы и осуществлена классификация службы, направленной на реализацию публичного интереса, а также определено место службы в органах прокуратуры в системе такой службы.

NECHIPORENKO S. CONTENT OF PROCURATOR'S OFFICE SERVICE: SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Some approaches and classification of service directed on realization public interest are determined. The place of service at procurator's office in the system of such a service is also determined.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [1] як новаторський для адміністративного права і процесу нормативно-правовий акт закріпив найбільш ефективний спосіб вирішення публічно-правових спорів – судове позовне провадження. Публічно-правові спори, які становлять предмет діяльності адміністративних судів, різноманітні за галузевою приналежністю – конституційні, адміністративні, фінансові, земельні, митні тощо. Однак серед них переважають спори,

що виникають з адміністративно-правових відносин [2, с. 8]. До кола цих спорів, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ, належать спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Слід зазначити, що термін «публічна служба» не використовувався в інших законодавчих актах, не був достатньою мірою опрацьований у правовій доктрині, що означає відсутність відносно усталеного погляду на його сутність і зміст. Наслідками доктринальної та

законодавчої невизначеності стали проблемні питання застосування норм законодавства при проходженні служби в органах прокуратури. Так, в Аналітичній довідці Вищого адміністративного суду України від 1 лютого 2009 р. про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [3] звернено окрему увагу на проблемні питання, які виникають у відносинах з приводу проходження служби в органах прокуратури, та надано рекомендації, спрямовані на вдосконалення правозастосування при вирішенні адміністративними судами зазначеної категорії спорів. Намагаючись сформулювати єдиний підхід щодо визначення видів публічної служби, Вищий адміністративний суд України у вказаній Аналітичній довідці визначив види публічної діяльності, які заслуговують на увагу при вивченні судової практики: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування. При цьому служба в органах прокуратури, як і служба в органах внутрішніх справ, у військовій службі правопорядку в Збройних Силах України тощо, не виділена в окремий вид публічної діяльності. Щоправда, згодом, посилаючись на наукову літературу, зазначено про поділ державної служби на два види: державна служба, діяльність якої регламентована Законом України «Про державну службу» та спеціальну державну службу, яка має галузеву специфіку, що полягає у спеціальній компетенції та має свій статус і правове регулювання.

Виходячи з цієї правової позиції Вищого адміністративного суду України служба в органах прокуратури належить до спеціальної державної служби, оскільки відповідні відносини урегульовані Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» [4], достатньо широким колом підзаконних нормативно-правових актів. Однак у тій самій Аналітичній довідці вказано про те, що регулювання правового становища державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу», якщо інше не передбачено законами України, серед яких Закон України «Про прокуратуру». Це свідчить про наявність декількох проблемних питань. Одним із них є неоднозначність сприйняття правозастосувачем (судом, суддею) терміна «публічна служба». Другим проблемним питанням є необхідність теоретичного аналізу

термінів «публічна служба» та «державна служба». Останній термін розглянуто в монографії Ю. П. Битяка «Державна служба в Україні: організаційно-правові засади» (2005) [5].

Отже, метою статті є формування наукового підходу щодо визначення та співвідношення термінів «публічна служба», «державна служба» й обґрунтування пропозицій щодо їх використання при врегулюванні питань проходження служби в органах прокуратури для зменшення кількості публічно-правових спорів визначеної категорії.

Пункт 15 ч. 1 ст. 3 КАСУ визначає публічну службу як діяльність на державних політичних посадах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, дипломатичну службу, іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Ця норма не містить ознак чи рис публічної служби, натомість вказує на категорії службовців та види служби, які, на думку законодавця, можна назвати публічними. Звернення до енциклопедичних видань щодо тлумачення терміна «публічний» не дозволяє зробити однозначного висновку з приводу доцільності його застосування щодо службових відносин. Так, у Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю. С. Шемшученка (2007) розкривається зміст таких категорій і понять, як *публічне право, публічний договір, публічність судочинства, публічно-правові відносини*. В основу кожного із зазначених категорій і понять покладено або предмет регулювання (зміст категорії «публічне право»), або публічний інтерес (зміст поняття «публічний договір» чи принципу «публічність судочинства»), або характер повноважень (категорія «публічно-правові відносини») [6, с. 746–748]. Сучасна правова енциклопедія за загальною редакцією О. В. Зайчука (2009) містить визначення понять «публічне право», «публічне сповіщення (доведення до загального відома)», «публічний показ» [7, с. 286–287]. Ознака публічності використовується при визначенні сутності таких категорій і понять, як публічна *обіцянка винагороди, публічна обіцянка винагороди без оголошення конкурсу, публічна обіцянка винагороди за результатами конкурсу, публічна оферта, публічне (відкрите) розміщення цінних паперів, публічне право, публічний договір*, «публічний конкурс» [8, с. 708–712].

Якщо проаналізувати науково-практичні коментарі до КАСУ з метою опрацювання підходів

учених щодо тлумачення змісту терміну «публічна служба», то можна зробити висновок про відсутність єдиної думки та єдиного підходу з цього приводу. У науково-практичному коментарі до КАСУ за загальною редакцією Р. О. Куйбіди (2007) надається законодавче визначення кожного зі складників публічної служби, визначеної нормою п. 15 ч. 1 ст. 3 КАСУ. У даній роботі звернуто увагу на концепцію, за якою до публічної служби відносять і працівників бюджетних установ, державних та комунальних підприємств, нотаріусів тощо. Вказано також на існування вужчої концепції, за якою до публічної служби відносять тільки державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування. У вказаному науково-практичному коментарі наведено досвід законодавчого врегулювання публічної служби в інших країнах. Зокрема, до цього поняття включають не лише чиновників в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, а й тих, що працюють у державних установах та підприємствах (пошта, залізниця тощо). Публічною може вважатись і діяльність приватних осіб, здійснювана в публічних інтересах, на замовлення чи за дорученням адміністративних органів [9, с. 65–69]. Аналогічним за сутністю є тлумачення категорії «публічна служба» у другому виданні науково-практичного коментаря за редакцією того самого вченого – Р. О. Куйбіди. Різниця полягає у наведенні розширеної інформації про світовий досвід врегулювання публічної служби [10, с. 66–71]. У науково-практичному коментарі за загальною редакцією О. М. Пасенюка (2009) звернуто увагу на те, що в Україні на реалізацію публічних інтересів спрямовано діяльність інших, не наведених у п. 15 ч. 1 ст. 3 КАСУ, осіб чи служб. У зв'язку з цим запропоновано авторське уточнення змісту категорії «публічна служба» [11, с. 19–21]. Зрозуміло, що розширене тлумачення змісту категорії «публічна служба» у науково-практичному коментарі не може сприйматись однозначно.

Звернення до доктрини адміністративного права також не дає підстав для однозначних і чітких висновків. Зокрема публічну службу називають поняттям, похідним від поняття «публічна адміністрація». При цьому останнє визначається достатньо спірно – як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади. В. Б. Авер'янов зазначає, що публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, під-

приємствами. Такі суб'єкти, що інституційно належать до публічного сектора і виконують публічні функції (наприклад невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці у приватному секторі. Тому залежно від обсягу публічних завдань (якщо за певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати відповідні завдання, які є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватись [12].

Слід зауважити, що власне термін «публічна влада» також опрацьовується вченими. Тому загальний підхід до визначення змісту терміна «публічна служба» може сприйматись неоднозначно.

Доцільно звернути увагу на систематизацію доктринального тлумачення поняття «державна служба» В. Б. Авер'янова та Ю. П. Битяка. Вчені виділяли першим підхід, який найбільш відповідає вітчизняним традиціям трактування державної служби, – як «служби в державі», що включає: а) службу в усіх без винятку державних органах (до її змісту включають і так звану мілітаризовану службу, яка охоплює службу в усіх видах Збройних сил, службу в Службі безпеки України, службу в озброєних формуваннях органів внутрішніх справ тощо); б) службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, яка не пов'язується з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо). Ключовою об'єднуючою ознакою інституту державної служби визначено наявність у відповідних органів, де вона здійснюється, державно-владних повноважень. Іншим варіантом доктринального тлумачення поняття «державна служба» названо визначення державної служби як складової частини більш широкого явища – інституту «публічної служби»: служба в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, що не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність. Цей вид державної служби запропоновано визначити як *цивільну службу*. До неї віднесено службу в Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президентові України; службу в апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради; службу у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів; службу в апараті

центральної і місцевих органів виконавчої влади; службу в апараті органів прокуратури; службу неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ; службу неатестованих працівників апарату військових формувань; службу в апараті судів та деяких інших державних органів [5; 12].

Ю. П. Битяк пропонує увести єдине поняття «державна служба» стосовно двох варіантів регулювання державно-службових відносин [5, с. 126]. Учений класифікує державних службовців за різними критеріями (ознаками), серед яких перше місце посідає ознака виконання спеціальних професійних обов'язків та характер державної служби. За цим критерієм виділено цивільні та мілітаризовані державні службовці. Перші, крім відповідних рангів, що належать до певних категорій посад державних службовців, інших звань не мають. Їх правовий статус у повному обсязі урегульований Законом України «Про державну службу», що не виключає можливості встановлення деяких особливостей проходження державної служби в окремих галузях та сферах. У чинному законодавстві про мілітаризовану державну службу та її службовців зазначено, що регулювання правового положення державних службовців, які працюють в апараті органів Служби безпеки України, внутрішніх справ тощо, здійснюється відповідно до Закону про державну службу, якщо інше не передбачено законами України [5, с. 122–123].

У чинному законодавстві, а саме в Концепції розвитку законодавства про державну службу, схваленій Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006, зазначено саме про державну службу. До неї віднесено: служба в апаратах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, в центральних та місцевих органах виконавчої влади, у тому числі дипломатичну службу, державну прикордонну службу, державну службу в митних органах, органах державної податкової служби, судах, органах прокуратури, міліції, інших державних органах, а також у Збройних Силах України та інших військових формуваннях (п. 3 ч. 3).

П. В. Вовк висловлює пропозицію про заміну терміна «публічна служба» на історично, доктринально та законодавчо сформовані терміни «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування» [13, с. 112–113].

Однак і така точка зору не є остаточною. Зокрема, у монографії І. М. Машарова, присвяченій проблемі правового регулювання

адміністративно-публічної діяльності, доводиться доцільність виділення та застосування саме такого виду діяльності. Вчений виділяє такі її риси: а) здійснення від імені держави або муніципальних утворень; б) підзаконний характер; в) здійснення адміністративними органами, до яких віднесено органи виконавчої влади, інші державні органи, які не виконують функцій законотворчості або правосуддя, у тому числі – органи державного контролю і нагляду, органи управління, які утворюються усередині державних органів, державні посадові особи, виконавчі органи та посадові особи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи, їх органи управління, а також в інших випадках інші спеціально уповноважені організації та фізичні особи; г) владність адміністративно-публічної діяльності, адже вона пов'язана з реалізацією владно-публічних повноважень; д) включення до складу двох видів владної діяльності – адміністративно-регулятивної та адміністративно-охоронної; е) здійснення шляхом використання адміністративними органами спеціальних адміністративно-правових методів впливу на суспільні відносини; ж) здійснення у спеціальних адміністративно-правових формах, відмінних від інших правових форм здійснення інших видів публічно-владної діяльності; з) мета адміністративно-публічної діяльності – позитивне регулювання суспільних відносин, забезпечення в суспільстві та державі належного правопорядку та необхідного режиму безпеки; к) регулювання адміністративно-публічної діяльності та суспільних відносин, що виникають у процесі її здійснення, нормами адміністративного права [14, с. 20–23].

На перший погляд, такі риси притаманні діяльності органів прокуратури, якщо обмежитись повноваженнями прокуратури щодо нагляду за законністю (і то не в усіх випадках). Разом із тим, говорячи про адміністративно-публічну діяльність, І. М. Машаров мав на увазі, насамперед, зовнішню діяльність, спрямовану на впорядкування відносин поза межами структури системи адміністративних (за визначенням ученого) органів. Службові ж відносини виникають, змінюються і припиняються здебільшого всередині структури відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Саме тому вважаємо дещо неоднозначним використання терміна «публічна служба». Швидше за все, такий термін можна використати лише в контексті призначення та спрямування діяльності

відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування на задоволення публічного інтересу.

Якщо звернутись до світового досвіду врегулювання службових відносин, то дефініція «публічна служба» застосовується в нормативно-правових актах не всіх держав. Указаний термін вживається в законодавстві Литви, Естонії, Грузії, Канади, Франції, де чинними є окремі спеціальні закони про публічну службу або про зайнятість на публічній службі. У нормативно-правових актах інших країн зустрічаються інші терміни: «чиновник» (ФРН, Федеральний закон про статус чиновників), «цивільні службовці» (Польща, Закон про цивільну службу; Греція, Кодекс цивільних службовців) [15].

Отже, виділення видів служби, спрямованої на реалізацію державних інтересів та інтересів територіальних громад, можна здійснити, спираючись на: а) теоретичне обґрунтування спірності використання категорії «публічна служба»; б) світовий досвід урегулю-

вання відносин у сфері державно-службових відносин; в) специфіку врегулювання таких відносин вітчизняним законодавством; г) конституційно-правовий статус відповідних службовців. Узагальнення усіх чотирьох чинників дозволяє виділити наступні види служби:

- служба на політичних посадах,
- цивільна служба,
- мілітаризована служба,
- служба в органах місцевого самоврядування.

При цьому служба в органах прокуратури може бути віднесена до мілітаризованої служби. Вищенаведений підхід дозволяє розмежувати кожен вид службових відносин залежно від їх правової природи та мети створення відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування. Логічним продовженням обґрунтування статусу мілітаризованої служби може бути формування єдиних засад її проходження та їх законодавче закріплення в окремому Законі України «Про проходження мілітаризованої служби».

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Адміністративне судочинство України : підручник / [за заг. ред. О. М. Пасенюка]. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
3. Аналітична довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page>.
4. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
7. Сучасна правова енциклопедія / [О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін. ; за заг. ред. О. В. Зайчука]. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 384 с.
8. Енциклопедія цивільного права України / [відп. ред. Я. М. Шевченко]. – К. : Ін Юре, 2009. – 952 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар : у 2 т. Т. 1 / [за заг. ред. Р. О. Куйбіди]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 552 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / [за заг. ред. Р. О. Куйбіди]. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.
11. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [за заг. ред. О. М. Пасенюка]. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
12. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юстініан. – 2005. – № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1843>.
13. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Павло В'ячеславович Вовк. – О., 2009. – 200 с.
14. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования : монография / И. М. Машаров. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2009. – 239 с.
15. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика]. – К. : Конус – Ю, 2007. – 735 с.

Надійшла до редколегії 25.05.2010