

Література:

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р.
2. Постанова ВГСУ «Про визнання недійсним договору переведення боргу» від 28.02.2007 р.
3. Агарков М.М. Перевод долга // Право и жизнь. 1923. № 3. С.29–30.
4. Боднар Т.В. Виконання договірних зобов'язань у цивільному праві. – Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2005.–272 с. с.73
5. Гавзе Ф.И. Обязательственное право (общие положения). Минск, Изд. БГУ им. В.И. Ленина 1968. – 128 с. – С.57.
6. Исаченко В.Л., Исаченко В.В. Обязательства по договорам. Опыт практического комментария русских гражданских законов. – Т. 1. Общая часть. – СПб., 1914. С. 530.
7. Цивільне право України. – Т. 1. – К., 1999. – С.72–81; Советское гражданское право. – Т. 1 / Под ред. О.А. Красавчикова. – М.: 1985. – С.75–82.
8. Р. Маданик. Поняття зобов'язання в цивільному праві України // Підприємництво, господарство і право. – № 3. – 2006 (123). – С. 67–71.
9. Нечаев В.М. Делегация // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. – Т. 10. Полут. 19. – СПб., 1893. – С. 335.
10. Толстой В.С. Исполнение обязательств. – М.: «Юрид.лит.», 1973. – 208 с. – С. 27.
11. Харитонов Є.О. Нариси теорії цивілістики (поняття та концепти): Монографія. – О.: Фенікс, 2008. – 464 с. – С. 126.
12. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – С. 212–217.

Фоміч Г., ОНЮА

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТТЯ

Исследование посвящено определению понятия публичной службы и характеристики аспектов её понимания. Данное определение рассмотрено в широком и узком понимании. Сформулирован вывод, что публичная служба представляет собой профессиональную деятельность лиц, которые осуществляют свои полномочия в органах публичного управления и состоит из определенного количества административных процедур, которые осуществляют её функционирование и реализацию задач государства.

The research is devoted to the definition of the term «public service» and to the characteristic of aspects of its understanding. This definition is analyzed in wide and narrow sense. The definition that is given by the author is that the public service is a professional activity of persons, carry out their competencies in public bodies and contains definite administrative procedures that carry out its functioning and realization of the state aims.

Однією з найбільш складних проблем, які постають у сучасний час перед Україною є необхідність вибору механізму влади, який дав би змогу найбільш повно врахувати інтереси громадян, забезпечував би повне народовладдя та одночасно сприяв би здійсненню ефективного процесу управління, який був би направлений на створення умов для покращення життя в країні.

На сучасному етапі активізується реформування політичної системи України з упровадженням європейських принципів державного управління в реалії українського життя, що вимагає трансформації системи державного управління [1, с. 29]. Вбачається, що 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 управлінь. Це визначає напрямки трансформації інститутів влади, установлює нові пріоритети та обумовлює перехід до публічного управління [2, с. 26]. Адже воно на думку В.Б. Авер'янова є родовим (узагальнюючим) для понять «державного управління» та «управління у сфері місцевого самоврядування», та розуміється як спосіб здійснення (реалізації) в цілому публічної влади, основними формами якої прийнято вважати державну владу та місцеве самоврядування [3, с. 9].

Питання формування інституту публічної служби, визначення її сутності та структури є в нашій країні нагальними для системи державного управління.

Питання, пов'язані з визначенням та проходженням публічної служби та окремих її процедур знайшли відображення в роботах багатьох відомих вчених: В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, І.О. Картузової, С.В. Ківалова, А.Н. Козиріна, Ю.М. Старілова, Ю.О. Тіхомірова, О.В. Оболенського, А.Ю. Осадчого.

В законодавстві зарубіжних країн публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах [4, с. 92]. Для нашої країни більш характерні були поняття «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», а щодо визначення «публічна служба», то цей термін відносно новий для нашої країни. Так, публічна служба часто ототожнюється із державною цивільною службою, а також із службою в апараті органів прокуратури, діяльністю органів внутрішніх справ та військових формувань, та з діяльністю з надання публічних послуг населенню.

На сьогоднішній день існує законодавче закріплення терміну «публічна служба» в Кодексі адміністративного судочинства, але багато вчених не погоджуються з ним, апелюючи тим, що законодавець вніс дуже багато елементів до цього поняття. Таким чином можна зазначити, що на сьогоднішній день існують два підходи щодо розуміння поняття «публічної служби».

Перший, це широкий підхід. Прихильником широкого розуміння публічної служби є професор О.В. Петришин, який відносить до публічної служби державну, муніципальну, та службу у недержавних організаціях [5, с. 139–140]. Але віднесення недержавних адміністрацій до публічної служби викликає певну спірність, адже чим тоді відрізняються службовці державного сектору за своїм правовим статусом з особами, що займаються приватною діяльністю?

В.Б. Авер'янов визнає, що публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах (таких як пошта, залізниця). Так вона не пов'язана лише з державними інтересами, а повинна відстоювати громадські. Вчений вважає, що поняття публічної служби є похідним від поняття «публічна адміністрація». Під публічною адміністрацією в свою чергу розуміється сукупність державних і недержавних

суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. 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 [6, с. 8–9].

До публічної служби у широкому її розумінні відносять також професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: голови держави, парламенту, суддів.

Кодекс адміністративного судочинства закріплює, що до змісту публічної служби входить державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим [7].

Публічну службу у широкому розумінні вчена Л.Р. Біла-Тіунова класифікує як: 1) Політична служба. Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики у всіх сферах суспільного життя держави; 2) Державна служба. Цей вид служби представляє собою комплекс правових норм, які регулюють відносини, що складаються в ході організації державної служби, статусу державних службовців, процедур його реалізації а також механізму проходження державної служби; 3) Суддівська служба. Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії – професійних суддів при здійсненні ними правосуддя – і характеризується: а) зайняттям суддею державної посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних службовців, так і державних службовців; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходженням суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону; г) позитивним статусом судді; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету; 4) Муніципальна служба. На відміну від вищезазначених видів публічної служби, цей вид не пов'язаний з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих).

Так можна відзначити, що публічна служба є діяльністю, яка здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади, спрямована на здійснення покладених суспільством через державу на ці органи суспільно-важливих (публічних) функцій.

Другий – вузький підхід, який підтримує більшість вчених, та включає в зміст публічної служби професійну службу в органах місцевого самоврядування та державну службу.

Прихильниками вузького розуміння стали у свою чергу такі науковці як О.Д. Лазор та О.Я. Лазор, які вважають, що публічна служба має складатися з державної та муніципальної (служби в органах місцевого самоврядування) [8].

Також на думку вченого Ю.П. Битяка «...служба в органах місцевого самоврядування певним чином схожа з державною службою, а тому в подальшому вони повинні розглядатися як «публічна служба», «служба в органах публічної влади»...» [9, с.19].

Схожої думки дотримується Ю.М. Старілов, який вважає, що публічна служба, в яку він включає державну та муніципальну об'єднує всіх пра-

цюючих осіб – співробітників органів публічної влади, тобто працюючих на професійній основі та виконуючих завдання цих органів (наприклад, державних органів або органів місцевого самоврядування) [10, с. 130].

О. Сушинський наголошує, що державна служба та служба в органах місцевого самоврядування – це різні види публічної служби.

Таким чином, публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної адміністрації (іноді – також в інших публічних інституціях), і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів.

Коло осіб, які мають статус публічного службовця визначається таким критерієм як виконання, як правило, на постійній основі адміністративних (управлінських) завдань. Тобто, до числа «службовців» в Україні доцільно відносити лише так званих «чиновників».

Отже публічна служба у вузькому розумінні – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Публічна служба багатофункціональне складне явище, яка має свій зміст, свою структуру та свої особливості. Її можна теоретично розглядати для повного осягнення в наступних аспектах:

1) у соціальному плані публічну службу необхідно розглядати як орган взаємодії суспільства і держави державного апарата і громадянських структур, службовця і громадянина чи людини. Тобто це професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в державних організаціях та органах місцевого самоврядування. Саме на публічну службу покладається вирішення завдань по забезпеченню соціальних гарантій, прав, свобод та законних інтересів громадян. Публічні службовці у соціальній державі мають реалізувати соціальну функцію, а не підноситися над народом. Таким чином, публічна служба є пов'язуючою ланкою між державою і громадянином: держава – публічний орган (державна служба або служба в органах місцевого самоврядування) – публічний службовець – громадянин. Водночас, вона не тільки пов'язує державу і громадянина, забезпечує права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, а своїм основним призначенням вона має служіння народові; 2) політичному – як діяльність з реалізації державної політики, досягненню державно-політичних цілей та завдань в суспільстві та державі. Від її функціонування та ефективності залежить стабільність та ефективність суспільних відносин;

3) правовому. Державна та муніципальна служба представляють собою складний соціально-правовий інститут, вивчення якого потребує комплексний аналіз його соціальних та юридичних засад [11, с. 131]. Він представляє собою систему правових норм, які регламентують права, обов'язки, обмеження заборони, заохочення, відповідальність, проходження публічної служби, порядок виникнення та припинення службових відносин;

4) організаційному. Публічна служба, а саме її види, являє собою систему посад які відрізняються між собою статусом, повноваженнями, підпорядкованістю, кваліфікаційними вимогами. Тобто для того щоб стати дієвим механізмом реалізації функцій державного управління, види публічної служби повинні стати дієвим інструментом упорядкування самого державного апарату;

5) структурному. Даний аспект публічної служби проявляється у такому: 1) публічна служба – це діяльність осіб які здійснюють службу в органах державної влади, в саме державна служба, та служба в органах місцевого самоврядування, 2) публічна служба – це єдина система, яка забезпечує функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування та структурно включає в себе всі види державної служби: адміністративну (Апарат ВРУ, Секретаріат Президента України, Секретаріат КМУ, Рахункова палата та ін.), спеціалізовану (митна, податкова, дипломатична та ін.), мілітаризовану (військова, прикордонна, спеціального зв'язку та ін.) та службу в органах місцевого самоврядування, 3) публічна служба – це система органів публічного управління, кожен з яких відповідно до предмета його компетенції може бути названий службою (митна служба, дипломатична служба, служба безпеки та ін.);

6) моральному. Розгляд етичних засад державної та муніципальної служби. Публічна служба зумовлює необхідність органічного поєднання правових та морально-етичних вимог до публічних службовців, які у сукупності дають можливість забезпечити професіоналізм та компетентність, об'єктивність та відповідальність службовців при виконанні службових обов'язків.

7) процедурному. Публічна служба завжди пов'язана з владою, що обумовлює специфіку її правового регулювання та організації. Вона містить в собі багато імперативних елементів, тобто обов'язкових для виконання незалежно від бажання або волі особи, яка знаходиться на публічній службі. Публічну службу можна розуміти як професійну діяльність працівників органів публічного управління по виконанню посадових повноважень. Весь час та період реалізації посадових повноважень зазначається зазвичай в законодавстві як проходження служби. Проходження служби включає виконання посадових повноважень, присвоєння кваліфікаційного класу, проведення атестації, просування по службі, застосування заходів заохочення та відповідальності [12, с. 10], та інших службових процедур, які пов'язані з конкретною посадою та особою, яка її замінює. Служба є діяльністю, яка може бути виражена в найрізноманітніших процедурних формах, таких як рекомендації, побажання, переконання, заохочення. Таким чином, можна зазначити, що публічна служба складається з системи службових процедур які є рушійною силою організації і діяльності публічної служби, що характеризує її ще з одного аспекту діяльності та функціонування – процедурного.

В.Б. Авер'янов висловлює свої міркування щодо сучасного правового інституту державної служби, що це, насамперед, система правових норм, що регулюють відносини, які складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Державна служба, продовжує вчений, це – комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права [13, с. 131].

Д.М. Бахрах небезпідставно вважає, що проходження служби – це «динаміка службового статусу особи, що обіймає державну посаду, тобто процес перебування на посаді, його службова кар'єра» [14, с. 25].

Проходження служби – це тривалий процес, який починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення

ня особою вакантної посади, з подальшим переміщенням службовця по службі, проведенням оцінки та атестації службовців, і завершується їх припиненням.

Погоджуючись з зазначеними визначеннями, необхідно відмітити, що змістом проходження публічної служби є сам процес здійснення певних процедур та проходження певних стадій при перебуванні на службі – починаючи із прийняття на публічну службу та завершуючи припиненням такої служби, з урахуванням просування та переміщення по службі, обсягу повноважень за конкретною посадою в органах публічного управління.

Вбачається, що процедурний аспект пов'язує публічну службу з процедурами з яких вона складається та які регламентуються адміністративно-процедурними нормами та забезпечують її функціонування. Вбачається, що на публічній службі системою правових процедур охоплюється фактично всі відношення з моменту їх виникнення до припинення. Адже крім визначення певних правил та вимог, що пред'являються до публічних службовців, необхідно також регламентувати та забезпечити їх реалізацію. А це можливо тільки завдяки здійсненню певних службових процедур (конкурс, призначення, атестація, присвоєння рангу, прийняття присяги, відставка та ін.). Всі ці дії встановлені законодавством, вони мають свій порядок проходження та свої строки проведення, та спрямовані на здійснення завдань та функцій публічного управління.

Тобто, можна зробити висновок, що публічна служба яка є професійною, політично нейтральною діяльністю осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, основним завданням яких є забезпечення державних інтересів, складається з різноманітної кількості адміністративних процедур, які регламентуються адміністративно-процедурними нормами та забезпечують її функціонування.

Література:

1. Серьогін С., Петренко О. Визначення принципів та сутності інтегрованого інституту публічної служби. // Вісник Національної академії державного управління. – № 3. – С. 29.
2. Хорошенко О. Публічна служба: характеристика її місця в суспільстві. // Вісник державної служби України. – № 3. – 2009. – С. 26.
3. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові. // Адвокат. – 2004. – № 8. – С. 9.
4. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – С. 92.
5. Петришин А.В. Государственная служба: историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. – Х.: Факт, 1998. – 167 с.
6. Авер'янов В., Андрійко О. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні // Вісник державної служби України – 2005. – № 3. – С. 8–9.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
8. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор – К.: Дакор; КНТ, 2005. – 472 с.

9. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Монографія. – Х.: Право, 2005. – С. 19.
10. Стариков Ю.Н. Службное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 698 с.
11. Стариков Ю.Н. Службное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 698 с.
12. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юрист, 1997. – 296 с.
13. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 1999. – 272 с.
14. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации. – Екатеринбург, 1995. – С. 25

Черногор Н.В., ОНЮА

ДЕЯКІ ПИТАННЯ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ ПРИ УКЛАДАННІ ЗАПОВІТУ З УМОВОЮ

Данная статья посвящена завещанию с условием. Завещатель может обусловить возникновение права на наследование у лица, назначенного в завещании, наличием определенного условия. Условие определенное завещателем должно быть направлено на благо наследников или на пользу общества. Автором предлагается внести дополнение в ч. 1 ст. 1242 ГК Украины, в которой определить что условие в завещание с условием, может быть только отлагательным.

The article covers the will with the condition. The testator can stipulate the appearance of succession in the person, appointed in the will, by presence of certain condition. The condition, specified by the testator, has to be aimed for the good of legatees or for the benefit of society. The author offers to make an addition to the section 1 of the article 1242 of the Civil Code of Ukraine, where the term in the will with condition, which can be only suspensive, is defined.

Дискусійним у літературі і важливим з практичної точки зору є питання про певні вимоги заповідача, які стосуються умов прийняття спадщини. Заповідач може обумовити виникнення права на спадкування наявністю певної умови у заповіті.

Цивільний кодекс України 2003 року (далі ЦК України) вперше передбачає окремо в ст. 1242 право на заповіт з умовою. Раніше Цивільний кодекс УРСР 1963 року заповіту з умовою не передбачав, а встановлював лише право покладання на спадкоємця виконання дій для здійснення загальнокорисної мети (ст. 540).

Проблема можливості укладання заповіту з умовою та дійсності встановлених умов і межах їх виконання досліджувалися ще з дореволюційних часів, але навіть сьогодні ці питання не перестають бути актуальними. Значну увагу заповіту з умовою приділили такі учені цивілістичної науки як: Г.Ф. Шершеневич, М.В. Гордон, В.К. Дроніков, В.І. Серебровський, М.Ю. Барщевський, З.В. Ромовська, Ю.О. Заїка, С.Я. Фурса, Є.І.Фурса, Є.О. Харитонов, Л.К. Буркацький, Є.О. Рябоконь, В.В. Васильченко та ін.

Ще у римському приватному праві допускалося складання заповіту з умовою, в якому спадкоємець набував спадщину з настанням певної умови. Наприклад, купець або воїн направлялися у тривалу подорож