

## ДОКТРИНАЛЬНІ ТА ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРАВНИЧОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

### DOCTRINAL AND LEGAL APPROACHES TO THE ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTION OF LEGAL SERVICE IN UKRAINE

Здійснено спробу надати науково обґрунтовану характеристику процесу становлення правничої служби в Україні як складової державної служби на підставі аналізу нормативно-правового забезпечення та теоретичних напрацювань, виокремлення структурних складових цієї служби та їх співвідношення з іншими видами.

Проаналізовано внесок вітчизняних науковців у розвиток досліджень класифікацій публічної та державної служб для визначення у ній місця правничої служби. Визначено дискусійні питання розроблених на сьогодні класифікацій державної служби, означено їх переваги та недоліки. Встановлено динамічність створення класифікацій державної служби засвідчує як відсутність однозначного розуміння понятійно-категорійного апарату, так і чітких критеріїв формування класифікацій. Представлено класифікацію публічної та державної служб, їх різновидів з урахуванням чинного законодавства та наведенням відповідних доктринальних положень. Акцентовано на відсутності у довідково-енциклопедичних джерелах терміну «правнича служба», проблематиці її виокремлення, спірних питаннях у науковій літературі. Обґрунтовано, що правнича служба, яка стосується професійної діяльності прокурорів і суддів, є складовою державної служби.

З'ясовано тенденції трансформації ролі, місця та функціонального призначення прокуратури в Україні, зокрема у процесі конституційних змін. Виявлено істотні розбіжності функцій прокуратури, затверджених у нормах Конституції України та Закону України «Про прокуратуру». Спростовано висновок про амбівалентність природи діяльності на посаді Генерального прокурора України, оскільки чинне законодавство має бути взаємодоповнюваним, а не суперечливим. Спростовано підхід щодо розуміння прокуратури як органу державної влади, що суперечить класичному поділу влади на три гілки: судову, виконавчу та законодавчу.

Розкрито сутність та особливості суддівської діяльності в сучасних умовах.

Оскільки реалізація функцій прокурорської діяльності безпосередньо пов'язана із судами, а деякі з них виконуються лише в судах, обґрунтовано необхідність єдності прокурорської та суддівської діяльності як правничої служби у процесі забезпечення верховенства права у здійсненні правосуддя. Беручи до уваги доктринальні та правові підстави, з'ясовано існуючі підходи до правничої діяльності суддів і прокурорів, яка: не належить до служби; є одним із видів державної служби; є складовою публічної служби. Розкрито сутність терміну «правник», сформульовано дефініцію «правничої служби» та її ознаки.

**Ключові слова:** державна служба, публічна служба, правнича служба, суддівська діяльність, прокурорська діяльність, правник, види державної служби, державні

службовці, органи державного управління, прокурор, суддя.

An attempt has been made to provide a scientifically grounded description of the process of formation of the legal service in Ukraine as a component of the public service based on an analysis of legal support and theoretical developments, identifying the structural components of this service and their relationship with other types.

The contribution of domestic scientists to the development of research into classifications of public and state services to determine the place of legal service is analyzed. The controversial issues of the civil service classifications developed today are identified, their advantages and disadvantages are outlined. The established dynamism of creating classifications of the civil service indicates both the lack of an unambiguous understanding of the conceptual and categorical apparatus and clear criteria for the formation of classifications.

A classification of public and state services, their varieties, taking into account current legislation and the guidance of relevant doctrinal provisions is presented. The focus is on the absence of the term "legal service" in reference and encyclopedic sources, the problems of its identification, and controversial issues in the scientific literature. It is substantiated that the legal service, which concerns the professional activities of prosecutors and judges, is an integral part of the public service.

The trends in the transformation of the role, place and functional purpose of the prosecutor's office in Ukraine, in particular, in the process of constitutional changes, have been clarified. Significant differences in the functions of the prosecutor's office, approved in the norms of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office," were revealed. The conclusion about the ambivalent nature of the activities in the position of the Prosecutor General of Ukraine is refuted, since the current legislation should be complementary and not contradictory. The approach to understanding the prosecutor's office as a body of state power is refuted, which contradicts the classical division of powers into three branches: judicial, executive and legislative. The essence and features of judicial activity in modern conditions are revealed.

Since the implementation of the functions of prosecutorial activities is directly related to the courts, and some of them are performed only in the courts, the need for unity of prosecutorial and judicial activities as a legal service in the process of ensuring the rule of law in the administration of justice is justified.

Taking into account doctrinal and legal grounds, existing approaches to the legal activities of judges and prosecutors have been established, which: do not relate to the service; include one of the types of civil service; are an integral part of the public service. The essence of the term "lawyer" is revealed, the definition of "legal service" and its characteristics are formulated.

**Key words:** civil service, public service, legal service, judicial activity, prosecutorial activity, lawyer, public service types, civil servants, government bodies, prosecutor, judge.

УДК 342.56(09)(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/ptm2663-5240-2024.39.29>

#### Лазор О.Д.

д. наук з держ. упр., професор,  
професор кафедри публічного  
управління та адміністрування  
Вінницький державний педагогічний  
університет імені Михайла  
Коцюбинського

#### Лазор О.Я.

д. наук з держ. упр., професор,  
професор кафедри публічного  
управління та адміністрування  
Вінницький державний педагогічний  
університет імені Михайла  
Коцюбинського

#### Юник І.Г.

к. наук з держ. упр., доцент,  
доцент кафедри публічного управління  
та адміністрування  
Вінницький державний педагогічний  
університет імені Михайла  
Коцюбинського

**Постановка проблеми.** У правовому полі вперше термін «публічна служба» зафіксовано у Кодексі адміністративного судочинства (2005 р.), у сучасній редакції якого, не дивлячись на низку прийнятих законів щодо різновидів служб та внесення багатьох змін до Кодексу, вона дотепер трактується як «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» (п. 17 ч. 1 ст. 4) [9]. Зі змісту можна з'ясувати лише окремі види існуючих на той час служб, які формують інститут публічної служби загалом.

Наявність значної різноманітності видів публічної служби, зокрема державної, та обґрунтування виокремлення нових, дослідження процесу їх становлення та функціонування – потребує систематизації як результату наукового доробку. Означені у Кодексі види публічної служби належать до різних груп і рівнів, а тому потребують узагальнення та систематизації, побудови певної класифікації з дотриманням логічних правил, визначених критеріїв [16, с. 150].

Автори підручника «Державна служба» (2012 р.), стверджують, з чим неможливо не погодитись, що «чинне законодавство не визначає і не класифікує види державної служби» [4, с. 133]. Відтак, пропоноване дослідження пов'язане із вивченням напрацьованих дотепер у науковій та навчальній літературі теоретичних підходів до класифікації публічної та державної служб, виходячи з їх сутності та різновидів, одним із яких є правнича служба. Необхідно зазначити, що нові редакції законів «Про державну службу» (2015 р.), «Про прокуратуру» (2014 р.), «Про судову систему і статус суддів» (2016 р.) та інші прийняті закони у досліджуваній сфері означену проблему не вирішили дотепер, а відтак вона залишилась предметом наукових дискусій.

Актуальність теми дослідження обумовлена не лише тривалим реформуванням публічної служби, але й правничої: прокуратури та судової системи з урахуванням євроінтеграційних та децентралізаційних процесів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти служби в органах прокуратури та судах досліджувала чимала плеяда науковців: В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, М.М. Білинська, Т.Ю. Вітко, Н.Т. Гончарук, Н.А. Липовська, А.В. Мазак, С.І. Нечипоренко, О.Ю. Оболенський, С.М. Серьогін, В.М. Сороко,

І.Г. Сурай, І.В. Шпекторенко, І.І. Шпітун та ін. Фундаментальні монографічні дослідження стосовно теоретичних і практичних аспектів статусу суддів, становленню судової влади провели В.В. Городовенко, Л.М. Москвич, С.В. Подкопаєв, С.В. Прилуцький та ін. Чимало публікацій присвячено становленню прокуратури, її типології та реформуванню, етапів становлення, функціональному призначенню та іншим питанням, які досліджували М. Бортун, Є. Бурдоль, В. Додонов, В.М. Кравчук, В.І. Малюга, М.І. Мичко, В. Мойсик, В.Ф. Погорілко, Г.П. Середа, С.Г. Стеценко, В.М. Сущенко, С. Юлдашев, М.К. Якимчук та ін.

Питання сутності служби в органах прокуратури та судових органах, особливостей її організації та функціонування розкрито також і в авторських посібниках [15, 19]. Віддаючи належне внеску теоретиків і практиків публічного управління, юристів, констатуємо, що результати, викладені в їх наукових і навчальних виданнях, здебільшого, стосувались періоду до прийняття вказаних законодавчих актів 2014–2016 рр., що зумовили зміни у діяльності цих органів публічної влади та управління.

Деякі питання становлення сучасної служби в органах прокуратури та судових органах уже після змін законодавства підіймали у своїх працях: Р.Г. Ботвінов, А.П. Горзов, О.А. Казак, М.М. Канавець, Н.С. Наулік, Л.Л. Радухівська, М. Смокович, М.К. Якимчук та інші фахівці. Серед останніх публікацій варто згадати навчальні видання, зокрема: посібник колективу авторів Л.М. Москвич, І.В. Назарова, О.О. Овсянникової «Організація судових та правоохоронних органів» (2016 р.), присвяченому питанням організації судової та правоохоронної діяльності; підручник В.Я. Малиновського «Публічна служба в Україні» (2018 р.) [21], у якому викладено особливості публічної служби та її видів, зокрема суддівської та прокурорської служб; посібник колективу авторів за редакцією М.К. Якимчука, М.М. Канавець, Н.С. Наулік «Статус державного службовця органів прокуратури в Україні» (2018 р.) [33]; посібник колективу авторів за редакцією В.В. Луцика «Прокурорське право» (2019 р.) [30], де представлено проблемні питання діяльності органів прокуратури в Україні та ін. Проблематика визначення сучасного правового статусу правничої служби в органах прокуратури та судових органах обговорювалась також і на науково-комунікативних заходах. Окремі аспекти окресленої проблеми частково відображені у публікаціях авторів [17, 18].

**Метою статті** є з'ясування особливостей становлення інституту правничої служби в Україні на основі аналізу доктринальних і правових підходів, наявних класифікацій публічної та державної служб у науковій і навчальній літературі.

**Виклад основного матеріалу.** З'ясування особливостей правничої служби потребує розгляду понятійно-термінологічного апарату. Енциклопедія Українознавства (1996 р.) не містить сутності терміну «правник», але подає різні похідні поняття: «правнича наука», «правнича освіта», «правнича преса». Водночас укладачі видання описують, що правнича наука почалася, коли з розвитком державного життя в Київській Русі творилися норми звичаєвого права, діяли правники з фаховими знаннями [5, с. 2294]. Термін «правнича освіта» (юридична освіта) трактується як «система підготовки правників вищої та середньої кваліфікації для виконання адміністративних і судових функцій у суспільному житті країни та для розробки теоретичних основ з різних ділянок права» [5, с. 2297].

Укладачі Юридичної енциклопедії (2004 р.), деталізуючи термін юрист як: особа, яка має юридичну освіту, правознавець; поняття, яким охоплюються судді, прокурори, слідчі, адвокати, юрисконсультанти, юристи, що працюють в різних організаціях, вчені-правознавці, викладачі права тощо», стверджують про близькість до нього терміна «правник» [35, с. 491].

Великий тлумачний словник сучасної української мови (2009 р.) трактує термін правник як «юрист, фахівець із правознавства» [25, с. 1101].

За матеріалами вільної енциклопедії термін «юрист (від лат. jus (juris) – «право»), правник» пояснюється як «фахівець, котрий має професійні правові знання у галузі юридичних наук, законодавства і практики його застосування». Сучасне поняття «юрист» охоплює всіх людей, які займаються різноманітною професійною юридичною діяльністю: суддів, слідчих, прокурорів, нотаріусів, юрисконсультів, адвокатів [36].

У науковій публікації І. Бевзюк (2017 р.), ґрунтуючись на працях О.В. Кобця (2004 р.) та С.І. Маршалка (2013 р.), стверджує, що «суб'єктами юридичної діяльності є правники – фахівці певного юридичного профілю, які володіють відповідною правовою компетентністю (сукупністю знань, умінь, навичок) і мають певний досвід юридичної роботи. Вони наділені правочинністю здійснювати відповідні правові процедури, вирішувати правові спори, приймати юридичні рішення або надавати консультації чи поради з питань застосування права» [2, с. 22, 23].

Саме поняття «правнича служба» використовує у підручнику [21, с. 51] В.Я. Малиновський (2018 р.), завданням якої, як виду публічної служби, є здійснення правосуддя і стосується професійних суддів і прокурорів.

У потужному монографічному виданні (2022 р.) В. Сущенко досліджував чимало аспектів правничої професії в суспільних і державно-правових відносинах. З часу утворення держав у суспільстві з'явилася потреба мати спеціалістів, які б розробляли правила правових відносин, контролювали їх виконання всіма членами суспільства й органами державного управління, встановлювали факти їх порушення та карали або заохочували до їх виконання. Такими фахівцями стали правники – спеціально підготовлені кадри спеціалістів у сфері юриспруденції [34, с. 13]. Базовими видами правничої діяльності з урахуванням світових стандартів є діяльність адвокатів, прокурорів, нотаріусів, суддів, правознавців-дослідників. У частині нашого дослідження прокурорську діяльність автор вбачає «різновидом державної служби в інтересах людини, суспільства та держави» [34, с. 19], суддівську діяльність як «своєрідну вершину («пік») практичної юриспруденції, зміст якої полягає в здійсненні правосуддя в усіх спірних правових відносинах, що виникають як між окремими людьми, так і їх спільнотами та/або органами державної влади» [34, с. 20].

Згідно із діючою на сьогодні Концепцією адміністративної реформи в Україні (1998 р.) визначено, що до «специфічних видів державної служби доцільно віднести військову, дипломатичну, митну та інші види служби у відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних справ, безпеки, прокуратури, в судах тощо» [11, с. 29, 30].

За пропонуваною С.В. Ківаловим та Л.Р. Білою-Тіуновою (2009 р.) [8, с. 16, 17] класифікацією публічної служби, служба в органах прокуратури має належати до спеціалізованої служби, що є різновидом державної служби – одним із чотирьох основних напрямів публічної служби (поряд із політичною, суддівською та муніципальною).

Проблема місця та функціонального призначення прокуратури в Україні, за твердженням В.М. Кравчука [13, с. 360, 361], «є і залишатиметься актуальною», що посилюється із взяттям державою зобов'язань у частині її реформування з урахуванням європейських стандартів. За результатами проведених науковцями досліджень виокремлено три основні тенденції щодо ролі та місця прокуратури:

1) незалежний орган судової влади (В.М. Кравчук, Г.П. Середя, О.В. Петришин, В.Д. Ткаченко, М.В. Цвік);

2) її інтеграція до виконавчої гілки влади (В. Мойсик, Г.П. Середа, С.Г. Стеценко);

3) незалежний державний орган (В. Мойсик, Г.П. Середа, С. Юлдашев).

Будучи прихильником першої тенденції автор мотивує такий підхід: наявністю історичних традицій; досвідом більшості постсоціалістичних країн та європейських; посиленням стабільності статусу та прозорості діяльності прокуратури; спробами законодавчого врегулювання у проекті Конституції України (1992 р.) та відповідному законопроекті, а також функціоналом прокуратури.

Автори посібника «Кадрова політика і державна служба» (2011 р.) С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук, Н.А. Липовська та інші науковці за формою діяльності державних органів вирізняють такі види державної служби в:

– апараті єдиного органу законодавчої влади;

– органах виконавчої влади;

– судових органах і органах прокуратури [7, с. 134].

Далі у тексті зазначено, що спеціальними видами державної служби вони називають: «військову службу, органи прокуратури, апарат судів, служба безпеки, органи внутрішніх справ (міліція), органи податкової служби, органи митного контролю, податкова служба» [7, с. 134, 135], з чим погодитись складно.

Подібну позицію підтримують автори розділу 4 «Правові та організаційні основи державної служби» підручника «Державна служба» (2012 р.), беручи за основу класифікації конституційний принцип поділу влади, вирізняють державну службу в: законодавчому органі; органах виконавчої влади, органах судочинства [4, с. 133, 134].

Водночас науковці стверджують, що наведена класифікація не охоплює всієї багатогранності державної служби, оскільки не враховує, наприклад особливостей служби в органах прокуратури, Адміністрації Президента України, Національному банку, через те, що названі установи формально не належать до жодної з трьох гілок влади. З огляду на це, автори пропонують інші критерії класифікації державної служби, подаючи державну службу в органах прокуратури та органах судочинства як «основні спеціальні види державної служби в Україні» [4, с. 138] поряд із дипломатичною, військовою та іншими видами служби.

Чимало українських авторів наукових публікацій (В. Авер'янов, С. Дубенко, О. Петришин) пропонують поділити державну службу згідно з класифікаційним принципом поділу влади на відповідні три гілки: виконавчу, законодавчу та

судову. Якщо із судовою діяльністю зрозуміло, то прокурорська до сьогодні не класифікована, адже прокуратура не належить до жодної гілки державної влади.

Аналізуючи проблеми систематизації законодавства про державну службу та обґрунтовуючи необхідність упорядкування системи норм, що регулюють відносини у цій сфері, І. Голосніченко та Н. Золотарьова (2018 р.) [3, с. 87], підтримуючи позиції науковців щодо кодифікації законодавства про державну службу, акцентують на складності цього завдання. Оскільки, для систематизації законодавства про державну службу необхідно виокремити його групи, застосовуючи детальнішу класифікацію видів державної служби, щоб вони стали основою кодифікації законодавства, що регулює кожен із видів. Автори вирізняють такі види державної служби: цивільну службу в державних органах та їх апаратах, дипломатичну службу України, службу безпеки і оборони, державну поліцейську службу, державну пенітенціарну службу, службу в статутних органах (прокуратури, спеціального зв'язку та захисту інформації, податкової та митної служби) [3, с. 89], що потребує, на нашу думку, суттєвого уточнення.

Конституційною реформою щодо правосуддя 2016 р. Розділ VII «Прокуратура» в Основному Законі – скасовано і суттєво скорочено функції прокуратури. Натомість, внесено зміни у Розділ VIII «Правосуддя» Конституції України, де визначено основні функції суду, прокуратури та адвокатури. Наведені у табл. 1 функції прокуратури, хоча і містять істотні розбіжності із Законом України «Про прокуратуру», що не є предметом цієї публікації, відображають загалом ознаки соціально-правового спрямування її діяльності в державі.

Необхідно зазначити, що реалізація функцій прокурорської діяльності безпосередньо пов'язана із судами, а деякі з них виконуються лише в судах. Це означає, що прокуратура і суд об'єднані спільними завданнями у правоохоронній системі України по утвердженню в державі верховенства права, зміцненню законності та правопорядку. Суд здійснює контроль за діяльністю прокуратури, яка не реалізує нагляду у зворотному напрямку, тобто за діяльністю суду, але реагує на порушення ним закону шляхом оскарження судових рішень.

Порядок добору прокурорів, їх дисциплінарна відповідальність, самоврядування, органи, що забезпечують їх функціонування подібні до судів [20, с. 14]. Відмінні риси суду і прокуратури полягають у тому, що прокуратура не належить до судової влади, не здійснює правосуддя та виконує низку позасудо-

**Функції прокуратури в чинному законодавстві України**

№ з/п	ст. 131 <sup>1</sup> Конституції України [10]	ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [22]
1.	1) підтримання публічного обвинувачення в суді;	1) підтримання державного обвинувачення в суді;
2.	2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;	2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;
3.	3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.	3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Джерело: укладено на основі [10, 22]

вих функцій. Статус прокурорів регулюється Законом України «Про прокуратуру» [28], а статус суддів – Законом України «Про судоустрій та статус суддів» [29]. Незважаючи на те, що після 2016 р. прокуратура хоча формально втратила свій статус незалежного органу в системі поділу влади, проте, фактично залишається єдиною і централізованою системою, яка взаємодіє з усіма гілками державної влади, але не належить до жодної з них.

Отже, внаслідок проведеного реформування та внесення змін до чинного законодавства, прокуратура залишила за собою статус незалежного державного органу, що є підтвердженням однієї із визначених тенденцій і прокурорська діяльність, здебільшого, пов'язана зі здійсненням правосуддя.

Поняття «державна служба» законодавчо затверджене нормами ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [26], проте, це не означає, що у ньому визначено всі види державної служби, які регулюються його нормами. Це привносить певні дискусійні моменти, різночитання стосовно формулювання особливостей цієї служби, статусу держслужбовців, актуалізує проблеми узгодження означеного закону зі спеціальними, що регулюють відповідний вид державної служби. Підняті питання властиві й інституту правничої служби, що охоплює прокурорську та суддівську діяльність, структуру якої розкрито та наголошено на її професійності [18].

Так, наводячи визначення терміну «державна служба», В.Я. Малиновський зазначає інституції, де вона здійснюється [21, с. 49, 50], серед яких є органи прокуратури та судові інституції. Проте ці види служб, як і безпекові,

автор визначає як окремі складові публічної служби, відокремлюючи їх від державної. Приналежність (визначення) правничої служби як окремого виду публічної служби, а не державної, вважаємо недостатньо кореспондуючим із профільними законами.

Донедавна розподіл державної служби на види обумовлювався принципом поділу влади та особливостями сфер державної діяльності. Авторами обґрунтовано, що сучасну державну службу, окрім адміністративної та спеціалізованої, необхідно доповнити безпековою (військова, альтернативна (невійськова) і правоохоронна) та правничою (прокурорська [28] та суддівська [29]) службами, а не виокремлювати їх в інші види публічної служби [21, с. 49] (рис. 1) з таких міркувань.

Погоджуємось із тезою В.Б. Авер'янова [1], який стверджує, що «до інституту державної служби не слід включати діяльність осіб, які хоч і виконують найважливіші державно-владні функції, але мають статус «політичних діячів», а не «державних службовців». Проте, заперечуємо спроби І.С. Нечипоренка [23, с. 21] доповнити цей перелік посадою «Генерального прокурора України, який хоч і не здійснює політичної функції, але є одним із ключових серед вищих державних посад». Спростовуємо і висновок про амбівалентність природи публічної служби Генерального прокурора України, який має амбівалентний статус: «як державний службовець спеціалізованої служби та як державний службовець політичної служби, оскільки його перебування на посаді часто визначається політичними мотивами Верховної Ради України та Президента України». Чинні нормативно-правові акти, які

регулюють статус Генерального прокурора України, мають бути взаємодоповнюючими, а не суперечливими, слідуючи сутності поняттю

«амбівалентності статусу», і навіть у таких випадках їх необхідно вирішувати з метою зниження ризиків.

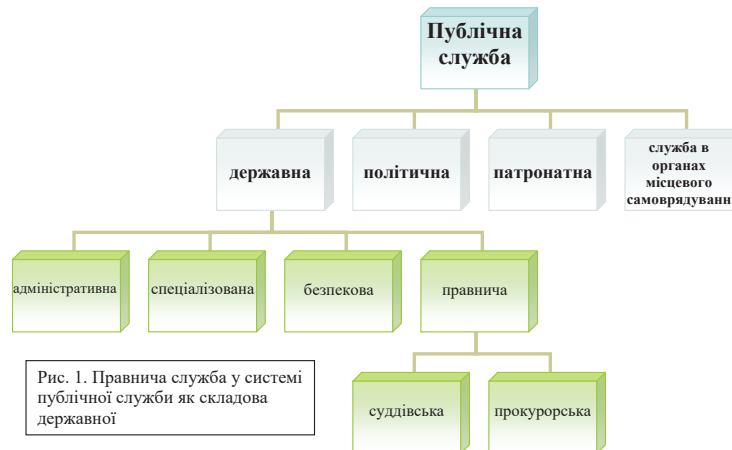


Рис. 1. Правнича служба у системі публічної служби як складова державної

Джерело: укладено авторами

Прокурорська діяльність за твердженням науковців «це самостійний вид державної діяльності, врегульований нормами права, спрямований на реалізацію завдань і функцій держави» [30, с. 41]. Окремі теоретики-правники, зокрема і В.М. Кравчук (2013 р.) [12], розглядають прокурорську діяльність як різновид діяльності державної влади, оскільки прокуратура як «орган державної влади»:

- є системоутворюючою частиною механізму держави;
- її функціональне призначення встановлено Конституцією України;
- Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори – наділені низкою владних повноважень;
- має спеціальне призначення і разом із системою законодавчої, виконавчої та судової влади формує повноцінний апарат держави, водночас, не конкретизуючи відповіді на питання приналежності до певної гілки влади: виконавчої чи судової.

Щодо позиції «прокуратури як органу державної влади» не погоджуємось, оскільки до конституційних змін чи навіть з їх урахуванням, в Україні чітко зафіксовано три гілки влади. Доповнення розділу «Правосуддя» статтею про прокуратуру не вказує на те, що вона належить до судової гілки влади. Тому у цій частині логічніше визначити статус прокуратури як органу державного управління, наділеного відповідними функціями, системи правосуддя.

Інші дослідники (О. Толочко) переконані, що прокуратура – незалежна система державних органів при судовій владі на правах самостійної підсистеми [30, с. 37].

Керуючись визначенням державної служби, наведеного у ч. 1. ст. 1 Закону України «Про державну службу» [26], як публічної, професійної, політично неупередженої діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави, прокурорська діяльність не що інше як частина цього інституту. Детальніший аналіз завдань і функцій державної служби, зокрема п. 4 ч. 1. ст. 1 цього ж Закону чітко визначає «здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства».

Будь яка компетенція виражається через нормативно-правове та інституційне забезпечення поєднання функцій і повноважень. Так, основні функції прокуратури розкрито у Конституції України [10], конкретніші повноваження викладено у профільному Законі України «Про прокуратуру» [22], Кодексі адміністративного судочинства [8] та інших нормативно-правових актах. За наслідками проведених реформ (конституційної, адміністративної, правосуддя та ін.) з адаптацією вітчизняного законодавства до європейських стандартів із переліку її функцій вилучено низку невластивих демократичному світу функцій – «загального нагляду». Проте, за прокуратурою закріплено нагляд за додержанням законів упродовж виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ч. 1 ст. 26) [28]. Означені функції нагляду залишилися за прокуратурою поряд із такими як: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів держави в суді у випадках, визначених законом; координація діяльності правоохоронних органів із питань

протидії злочинності та корупції; досудове розслідування кримінальних правопорушень.

Незважаючи на те, що дія Закону України «Про державну службу» не поширюється на прокурорів (п. 13 ч. 3 ст. 3) [26], їх діяльність, як і прокуратури, регулюється спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема Законом України «Про прокуратуру», що не суперечить самому визначенню терміну «державна служба», оскільки прокурори, відповідно до своїх повноважень, як і всі інші державні службовці, теж «практично виконують завдання і функції держави».

На вирішення дискусійних питань щодо приналежності правничої служби швидше до категорії державної, аніж публічної, вказують і підзаконні акти, зокрема «Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України» [24], норми якого визначають особливості організації кадрової роботи у цих структурах. Згідно із положеннями п. 1 розділу VIII [24] керівники органів прокуратури в межах повноважень організовують виконання законодавства про державну службу, зокрема щодо проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В», призначення на посади державної служби осіб, які пройшли конкурсний відбір, переведення державних службовців на іншу вакантну посаду державної служби та звільнення з них, проведення перевірок згідно з вимогами законодавства у сфері запобігання корупції та відповідно до Закону України «Про очищення влади» [27], складення та неухильне додержання Присяги державного службовця і Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [6], присвоєння рангів, оцінювання результатів службової діяльності, підвищення кваліфікації та професійного навчання державних службовців, уперше призначених на посаду державної служби – підтверджуючи тим самим регулювання публічно-правових відносин Законом України «Про державну службу» і в цих органах публічного управління.

На підтвердження викладеного наведемо ще декілька позицій. Так, відповідно до п. 4 розділу VIII [24], представники Національного агентства України з питань державної служби та його територіальних органів уповноважені здійснювати виїзди до обласних прокуратур з метою контролю умов реалізації громадянами права на державну службу, визначених Законом України «Про державну службу» [26]. Керівники обласних прокуратур зобов'язані повідомляти кадровий підрозділ Офісу Генерального прокурора про відповідні

результати впродовж п'яти днів із наданням необхідної документації.

У нормах п. 7 розділу IX Положення [24] акцентується також і на тому, що підвищення кваліфікації (професійне навчання) державних службовців та інших категорій працівників органів прокуратури проводиться відповідно до наказів Генерального прокурора з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державну службу» та законодавством про працю.

Отже, прокурорська діяльність, як і судова, це специфічний вид державної служби, адже вона:

а) є самостійним видом державної діяльності, яка здійснюється від імені держави на всій території України;

б) метою прокурорської діяльності є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави;

в) здійснюється на підставі Конституції і законів України;

г) змістом прокурорської діяльності є виявлення порушень закону, вжиття заходів з усунення порушень закону та притягнення його порушників до відповідальності [30, с. 38].

Що стосується діяльності суддів, то судова влада, згідно з нормами ст. 6 Конституції України є важливою компонентою державної влади. З огляду на це, суддівську діяльність можна охарактеризувати як діяльність держави, яку реалізують суди шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій, встановленій законодавством процесуальній формі кримінальних, господарських, цивільних, адміністративних та інших справ.

Відповідно до ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють винятково суди. Діяльність суддів є важливою частиною механізму функціонування державної влади загалом. Судді отримують заробітну плату із державного бюджету, виконуючи завдання і функції держави, здійснюють правосуддя.

Відповідно до норм п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [9] професійна діяльність суддів є частиною публічної служби. Касаційний адміністративний суд Верховного Суду своїм рішенням від 30.01.2018 р. № 11/9901/101/18 [32] зазначив, що будь яка державна служба є публічною, а правовий статус окремих категорій державних службовців регулюється Конституцією та спеціальними законами України. Згідно із положеннями п. 12 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» [26] дія цього закону не поширюється на суддів. Їх діяльність регулюється спеціальними законами: «Про судоустрій і статус суддів», «Про Конституційний Суд

України», «Про Вищу раду правосуддя», «Про Вищий антикорупційний суд» та іншими актами, спрямована на виконання завдань і функцій держави, а тому це, хоч і специфічна, але все ж таки державна служба.

Кожний вид діяльності має свої особливості, відтак характерні риси суддівської діяльності, за твердженням науковців [22], такі:

1) забезпечення законності та правопорядку в усіх сферах життєдіяльності країни;

2) судова система – найяскравіший виразник правової системи;

3) робота судді чітко регламентована процесуальним законодавством і здійснюється у формі, передбаченій законом процедури судочинства;

4) судова влада в Україні здійснюється у формі конституційного, цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства.

Це означає, що посади суддів можна зарахувати до правничої служби, що є складовою державної.

Водночас, частина науковців із такою позицією не згодні, вважаючи правничу службу окремим видом публічної або ж взагалі заперечують приналежність посад суддів до публічної служби [14, с. 721]. На підтвердження цієї позиції можна навести рішення Великої Палати Верховного Суду № П/800/120/14 від 14.03.2018 р. [31] у справі экс-судді Конституційного Суду України до Верховної Ради України про оскарження постанови в частині припинення повноваження судді. Цим рішенням, що набрало законної сили вказується на політичний аспект формування цього органу конституційної юрисдикції. Це означає, з позиції суду, що суб'єкт призначення має право застосовувати до судді Конституційного Суду заходи політичної відповідальності. Таким рішенням Суд визначив приналежність посад суддів Конституційного Суду України до політичної служби як окремого виду публічної служби.

Така суперечливість позицій, тверджень науковців та практиків публічної служби триватиме доти, доки не буде прийнято закон про кожен із видів служби або Кодекс про публічну службу, де ці протиріччя буде знято.

**Висновки.** Отже, беручи до уваги доктринальні та правові підстави, з'ясовано існуючі три підходи до правничої діяльності, здійснюваної прокурорами і суддями, яка: не належить до служби; є одним із видів державної служби; є складовою публічної служби. Неоднозначність розуміння статусу потребує формулювання дефініції: «правнича служба» – професійна діяльність прокурорів і суддів, спрямована на

забезпечення верховенства права у здійсненні правосуддя. З огляду на викладене вище, прокурорську та суддівську служби, на наш погляд, доцільно розглядати не як окремий вид публічної, а насамперед, державної служби, спільною рисою яких є виконання завдань і функцій держави. Кожний вид державної служби має свої особливості, зокрема і правнича служба також володіє відповідними ознаками:

– публічність правничої діяльності службових осіб, спрямованої на утвердження доктрини верховенства права;

– особливість статусу правничої професії у суспільстві;

– відповідність вимогам, закріплених у міжнародних та національних актах: обов'язкова наявність вищої юридичної освіти, відповідних професійних компетентностей та високих морально-психологічних якостей;

– специфічний порядок проходження спеціальних процедур відбору та допуску, призначення / звільнення, пожиттєвий статус судді і безстрокове призначення прокурора, притягнення до дисциплінарної відповідальності;

– процесуальна самостійність правника та незалежність правничої діяльності, підпорядкованої чинному законодавству;

– політична нейтральність службових осіб;

– відсутність єдиної класифікації посад.

Відтак, обґрунтовуючи особливості функціонування інституту правничої служби, доходимо висновку, що прокурорська та суддівська діяльність мають ознаки державної служби як різновиду професійної публічної служби.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. Право України. 1998, № 8. С. 8-13.

2. Бевзюк І. Прокурорська діяльність у системі юридичної діяльності. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 4. С. 20-28.

3. Голосніченко І., Золотарьова Н. Проблема систематизації законодавства про державну службу в Україні. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики : зб. матер. І міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5-6 лип. 2018 р.). К. : ВД «Дакор», 2018. С. 85-89.

4. Державна служба : підручник : у 2 т. Т. 1. / НАДУ при Президентові України ; редкол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. 372 с.

5. Енциклопедія Українознавства : у 10 т. Т. 6 Перемишль – Пряшівщина / Гол. ред. проф. д-р. В. Кубійович. Львів : Молоде життя, 1970. 2399 с.

6. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України



з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

7. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук, Н.А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. проф. С.М. Серьогіна. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. 352 с.

8. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підруч. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.

9. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

10. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

11. Концепція адміністративної реформи в Україні. К. : ЦППР, 1998. 62 с.

12. Кравчук В.М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади : монографія. Тернопіль : ТзОВ «Тернограф», 2013. 272 с.

13. Кравчук В.М. Місце і функціональне призначення прокуратури в системі державної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. С. 359-364.

14. Курс адміністративного права України : підруч. / В.К. Колпаков та ін. ; ред. В.В. Коваленко. К. : Юрінком інтер, 2012. 872 с.

15. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні / Публічна служба : навч. посіб. у 4 ч. Ч. 1. К. : Дакор, 2005. 372 с. (Серія: Публічна служба).

16. Лазор О. Д., Лазор О. Я. До питання розроблення класифікації служби в Україні: теоретико-правові підходи. *Політичні, правові та організаційні проблеми діяльності органів публічної влади та публічних службовців у воєнний та повоєнний періоди (до Дня державної служби)* : матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 23 черв.2023р.). Вінниця : ТОВ «Друк», 2023. С. 148-155.

17. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Інститут правничої служби в Україні як особлива складова державної служби. *Development trends in public management and administration in Ukraine and the Republic of Poland*. (November 1–2, 2023. Częstochowa, the Republic of Poland). Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2023. P. 43-47. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-371-2-11>

18. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Прокурорська та суддівська діяльності як складові інституту правничої служби в Україні. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи* : зб. тез III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 8 лютого 2024 р.). Хмельницький : ХУУП імені Леоніда Юзькова, 2024. С. 82-84.

19. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Юник І.Г. Основи публічного управління та адміністрування : навч.-метод. посіб. 3-тє вид. К. : Ліра-К, 2020. 268 с.

20. Лапкін А.В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. Харків : Право, 2020. 150 с.

21. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні. К. : ВД «Кондор», 2018. 312 с.

22. Молдован А.В., Богдан Л.С. Юридична деонтологія. Вступ до спеціальності. К. : Алерта, 2014. 222 с.

23. Нечипоренко С.І. Проходження служби в органах прокуратури як різновид публічної служби. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. № 56. С. 18-23.

24. Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора від 10.02.2022 р. № 25. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

25. Правник / Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

26. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

27. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

28. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

29. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

30. Прокурорське право : навч. посіб. / Г.Д. Борейко, О.М. Броневицька, Ю.О. Лісіцина, В.В. Луцик, В.В. Навроцька, І.Р. Серкевич, В.М. Телефанко, за заг. ред. В.В. Луцика. Львів : ЛьвДУВС, 2019. 640 с.

31. Рішення Великої Палати Верховного Суду № П/800/120/14 від 14.03.2018 р. URL: <https://zakononline.com.ua>

32. Рішення Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 30.01.2018 р. № 11/9901/101/18. URL: <https://zakononline.com.ua>

33. Статус державного службовця органів прокуратури в Україні : посіб. / Н.О. Алюшина, А.П. Горзов, О.А. Казак, Л.Л. Радухівська та ін.; за ред. М.К. Якимчука, М.М. Канавець, Н.С. Наулік. К. : НАП України, 2018. 290 с.

34. Сущенко В. Професія правник: діяльність, етика, відповідальність : монографія. К. : БО «Благодійний фонд пам'яті Василя Кисіля», 2022. 160 с.

35. Юрист / Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 6 : Т-Я / Ред. кол. : Ю.С. Шемшученко та ін. К. : Укр. енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2004. 768 с.

36. Юрист. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki>