

винні відповідати обов'язкові роботи, але не визначає їх конкретний вид<sup>1</sup>. Так само зазначається і в кримінальних кодексах країн-членів СНД.

Разом з тим практика виконання громадських робіт в Україні дає змогу виявити й деякі труднощі, котрі можуть виникнути під час реалізації цього виду покарання. По-перше, не вирішені питання щодо соціального захисту засуджених до громадських робіт у разі виробничого травматизму (витрати на лікування, виплату страховок, компенсацій та ін.). На наш погляд, слід погодитися з думкою В. Усачова та О. Уварова, які вважають, що дана проблема може бути вирішена двояким чином: або на законодавчому рівні, або в межах чинного законодавства шляхом її врегулювання на договірних засадах із роботодавцем та органами місцевого самоврядування<sup>2</sup>. По-друге, під час відбування засудженими особами громадських робіт з боку роботодавців не виключені випадки привласнення грошових коштів, що зароблені цими особами. Тому, щоб уникнути таких ситуацій, пропонуємо оформлювати виконання виробничих завдань, що постають серед засудженими до громадських робіт, персональними нарядами чи іншими рівнозначними документами.

Підбиваючи підсумки викладеного, слід зауважити, що у теперішній час чинне законодавство України в цілому дає уявлення про зміст та сутність покарання у виді громадських робіт, а саме: встановлено мінімальний та максимальний строки їх відбування; вказано коло осіб, на яких громадські роботи не поширюються; встановлено, що вид робіт визначається органами місцевого самоврядування; визначено порядок їх відбування — у вільний від роботи чи навчання час; вказано на їх безоплатний характер; передбачено кримінальну відповідальність за ухилення від відбування громадських робіт. Проте існує чимало проблем, які можуть виникати саме під час реалізації громадських робіт. Вони, на наш погляд, повинні вирішуватися перш за все за допомогою положень кримінально-виконавчого законодавства. Отже, в зв'язку з цим першочерговим завданням у сфері кримінально-виконавчого законодавства має стати вдосконалення нормативного врегулювання процесу виконання-відбування громадських робіт шляхом внесення до законодавства відповідних змін і доповнень.

*Надійшла до редколегії 20.05.05*

<sup>1</sup> Більш докладно про це див.: Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии): Сб. законодат. мат. / Под ред. И. Д. Козочкина. — М., 1999; Уголовный кодекс Испании. — М., 1998.

<sup>2</sup> Див.: Усачев В., Уваров О. Опыт исполнения наказания в виде обязательных работ // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2003. — № 7. — С. 15.

## РЕЦЕНЗІЇ

### Нове актуальне дослідження становлення та розвитку державної служби в Україні

Нинішній етап розвитку нашої держави характеризується суттєвими змінами в усіх сферах суспільного життя, правовому регулюванні відносин, що виникають при здійсненні публічної влади між державою, її органами, органами місцевого самоврядування (їх посадовими особами), з одного боку, та громадянами з другого. Підтвердженням цього є, зокрема, прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, активізація роботи над низкою законопроектів — «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про нормативно-правові акти», «Про державну службу в Україні», Адміністративно-процедурним кодексом України тощо.

Все це, безумовно, вимагає ретельних наукових досліджень різноманітних державно-правових проблем, у тому числі організаційно-правових засад державної служби в Україні. Важливість дослідження питань становлення та розвитку державної служби в Україні пояснюється також її місцем у системі правових інститутів, значенням для забезпечення ефективності управлінської діяльності, реалізації прав і свобод людини і громадянина. Державні (публічні) службовці — це представники державної влади, місцевого самоврядування, з якими громадяни найчастіше спілкуються у зв'язку з вирішенням своїх питань, запитів та сподівань. Тому чітке законодавче визначення повноважень службовців публічної влади у стосунках з громадянами має важливе значення з боку як підвищення авторитету державних органів, державної служби та її службовців, так і забезпечення законності, гласності та прозорості в процесі такої діяльності, доступності для громадян. У зв'язку з наведеним позитивної оцінки заслуговує дослідження організаційно-правових засад державної служби в Україні, здійснене у монографії, підготовленій Ю. Битяком\*.

Приваблює те, що рецензована монографія є змістовною, оригінальною за структурою, складеною з урахуванням основних напрямів роз-

\* Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. — Х.: Право, 2005. — 304 с.

витуку державно-службових відносин, аналізу законодавства, що регулює діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, теоретичних розробок українських і зарубіжних авторів, українського і зарубіжного законодавства.

Перші два розділи монографії присвячено розгляду загальних проблем державної служби, зокрема характеристик конституційно-правових засад становлення і розвитку державної служби в Україні. Тут висвітлено проблеми вдосконалення структури і штатів державних органів, посад, як первинної ланки в організації державного апарату класифікації посад, взаємовідносин з громадянами, місця громадянина у системі публічної влади. Наведено загальну характеристику законодавства про службу в органах місцевого самоврядування.

Третій та наступні розділи стосуються правового статусу державних службовців, моральних та правових вимог, що ставляться до їх поведінки, вдосконалення підготовки кадрів, контролю у системі державної служби та подальшого її розвитку, напрямів реформування законодавства про державну службу.

Дослідження не зводиться лише до аналізу чинної системи законодавства України про державну службу, а й містить аналіз поглядів науковців на основні проблеми теоретичного характеру щодо державної служби, практики діяльності державних службовців та правового регулювання. В монографії не тільки використано загальноприйняті у науці права підходи, а й запропоновано нові, оригінальні ідеї, які у майбутньому мають набути подальшого розвитку. Вперше, наприклад, системно розглянуто питання створення законодавства, яке б мало антикорупційну спрямованість, наведено систему законів, які необхідно підготувати та прийняти з метою всебічного й комплексного врегулювання державно-службових відносин.

Вагоме місце у роботі посідає характеристика правового статусу державних службовців у поєднанні з поняттям державного службовця, їх видів та класифікації за різними критеріями. Правовий статус державних службовців, на думку автора, є спеціальним відносно правового статусу громадянина, а громадянство як політико-правова категорія виступає необхідною умовою для зайняття посади державного службовця в Україні. Оскільки правовий статус громадян — це сукупність їх прав, свобод, обов'язків, відповідальності, то правовий статус державних службовців не може аналізуватися поза змістом і обсягом їх основних прав, свобод, обов'язків, обмежень на зайняття посад державної служби, відповідальності. В той же час статус державних службовців, обсяг їх повноважень зумовлені посадою в структурі

відповідного органу щодо практичного виконання завдань і функцій цього органу, держави в цілому (с. 138).

Позитивно сприймається розгляд проблем етики державних службовців. Підвищення загальної та правової культури, правосвідомості, забезпечення належної поведінки державних службовців у стосунках з фізичними та юридичними особами безпосередньо пов'язуються з гарантіями щодо конституційних прав і свобод громадян, вимагають знань законодавства та точного й безумовного його виконання. Важливою частиною загальної культури державних службовців є її моральний компонент. Стосовно цього автор підкреслює, що правове і моральне виховання є частиною духовного формування особи, без якого не можна говорити про становлення України як правової, демократичної, соціальної держави. Показником правосвідомості державних службовців, які у своїй діяльності застосовують правові норми, є те, як вони їх застосовують, яку мають правову підготовку та моральну вихованість. Морально вихованими, підкреслює Ю. Битяк, такими, що мають високу загальну, професійну і правову культуру, державні службовці можуть бути лише за умови, що і всі громадяни, все суспільство (оскільки державні службовці — це ті ж громадяни України) мають високу загальну і правову культуру, а суспільні відносини побудовано на вироблених нашим народом та світовим співтовариством принципах (с. 173).

Певну зацікавленість викликає частина монографії, присвячена контролю у системі державної служби, оскільки в спеціальній літературі питання контролю відносно діяльності осіб, що перебувають на публічній службі, не розглядаються або ж розглядаються у контексті здійснення державного контролю взагалі. Крім характеристики контролю з боку державних інституцій, автор зупиняється на таких важливих складових контролю з боку інститутів громадянського суспільства, як звернення громадян, контроль громадських формувань, діяльність адвокатури. Підтримуючи існуючі пропозиції стосовно підготовки законодавства України про контроль та громадський контроль, Ю. Битяк вважає за необхідне створити такий механізм здійснення контролю, який би був спрямований не на виявлення недоліків, порушень, а на профілактику, подолання порушень законності, дисципліни, виявлення й узагальнення кращих зразків діяльності управлінських структур, поширення позитивного досвіду, підвищення ефективності роботи підконтрольних об'єктів, вирішення кадрових питань тощо (с. 220).

Заслужують на увагу проблеми вдосконалення підготовки кадрів для органів публічної влади, їх підбору і розстановки, підвищення

кваліфікації, атестації, які знайшли належне висвітлення у монографії. Цікавими є пропозиції та думки автора щодо законодавчого врегулювання цих питань.

Автор ґрунтовно розглянув проблеми стосовно подальшого розвитку державної служби та законодавчого регулювання державно-службових відносин. Достатньо обґрунтованою є та частина монографії, яка стосується питань удосконалення законодавства України про державну службу. Крім загального Закону України «Про державну службу», в якому слід визначитись з принципових, засадничих моментів, що стосуються поняття державної служби, права на державну службу, посади, посадової особи, видів державної служби, класифікації посад державної служби, категорій і рангів державних службовців, обов'язків і прав та ін., пропонується опрацювати й прийняти низку інших законів, які б регулювали державно-службові відносини у певних сферах і галузях державної діяльності. Це, зокрема, закони про службу в апараті Верховної Ради України (або врегулювати це питання в Регламенті), про службу в органах виконавчої влади, про службу в апараті судової системи та ін. Ці закони мають узгоджуватися як між собою, так і з законами, що регулюють відносини у відповідних галузях і сферах управлінської діяльності.

До очевидно позитивних моментів рецензованої роботи слід віднести прагнення до стислого викладу матеріалу, змістовну структурність, вагому джерельну базу, стильові достоїнства — доступність, логічність та послідовність, простоту манери викладення.

Ці та інші позитивні характеристики свідчать про те, що з'явилася нова, цікава, корисна з теоретичного, наукового та практичного погляду робота, актуальність якої не викликає сумнівів.

Разом з тим слід зазначити, що рецензована монографія характеризується наявністю положень, які, на нашу думку, потребують подальшого аналізу, оскільки вони є традиційно дискусійними. Деякі концептуальні моменти могли б бути продумані та висвітлені більш глибоко.

Так, з огляду на положення щодо соціальної ролі та функцій державної служби, автору було б корисним чіткіше визначитися стосовно системи функцій. Тим більше, що у законодавчій практиці завдання і функції державних органів чи державних службовців (посадових осіб місцевого самоврядування) часто ототожнюються.

Значну увагу в монографії приділено судовому контролю у сфері державної служби. Однак можна говорити, що головне місце посідає аналіз проблеми доступності правосуддя (в тому числі адміністратив-

ного) для громадян. Менше уваги відведено розгляду самих механізмів забезпечення прав громадян у судовій процесуальній формі у відносинах із суб'єктами публічної влади. Дещо надмірною є характеристика контролю з боку Верховної Ради України, Президента України. На наш погляд, більш істотну увагу слід було б приділити контролю внутрішньовідомчому та з боку Головердержслужби України, а не парламентському чи президентському.

Надто лаконічно висвітлено питання законодавчого регулювання проходження служби в системі місцевого самоврядування. Їм присвячено лише декілька сторінок (с. 57–63). Зважаючи на їх важливість та складність, неоднозначне тлумачення у вітчизняному правознавстві у зв'язку з проведенням адміністративної реформи та адміністративно-територіального устрою держави їм слід було б приділити більше уваги.

Сформульовані зауваження не мають принципового чи системного характеру, не знижують актуальність, цінність і новизну монографії, її значення для розвитку поглядів на державну (публічну) службу в Україні як інститут конституційного, адміністративного та інших галузей права. Вона створює істотний потенціал для позитивного розвитку наукових поглядів на державно-службові відносини та є корисною для законотворчої практики.

*Ю. Грошевий*, академік, віце-президент АПрН України,  
*М. Цвік*, академік АПрН України

## Новий підручник з господарського права

Новий підручник, підготовлений кафедрою адміністративного та господарського права економіко-правового факультету Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова\*, становить інтерес насамперед тому, що він написаний на основі аналізу і узагальнення господарського законодавства та наукової господарсько-правової літератури, які сформувалися останніми роками під впливом розробок і дискусій, що супроводжували як становлення нового господарського законодавства, так і процес його першої кодифікації в Україні. Цікаво також те, що підручник написаний вже на власній господарсько-правовій основі і є кроком у її розвитку. Щодо цього він може

\* Хозяйственное право Украины: Учебник / Под ред. А. С. Васильева, О. П. Подцерковного. — Х.: ООО «Одиссей», 2005. — 464 с.