

УДК 347:963

А. А. Тогобіцька-Громова
головний науковий співробітник
відділу науково-методичного забезпечення
організації роботи в органах прокуратури
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Ефективне виконання покладених на прокуратуру завдань і функцій, передбачених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», у значній мірі залежить від кадрової політики та високого рівня забезпечення управлінської діяльності в органах прокуратури. В умовах посилення ролі правоохоронної системи держави та євроінтеграційних перспектив України відповідальність за добір кадрів, організацію проходження публічної служби, управління та контролю виконання, впровадженню новітніх форм і методів діяльності прокуратури покладається на керівників органів прокуратури. Прокуратура є єдиною системою, в якій органічно пов'язані різні види публічної служби в умовах принципів єдиноточності та централізованості, що і зумовлює актуальність обраної теми.

Публічна служба в органах прокуратури є предметом вивчення науковців різних галузей знань та спеціальностей, у більшій мірі це фахівці з державного управління та права. Інституційні особливості прокуратури та управління в її органах досліджували такі науковці, як М.М. Бурбик, В.І. Малюг, О.І. Медведько, В.В. Мурза, М.І. Мичко, Т.В. Корняков, М.В. Косюта, С. А. Кулинич, О.Б. Неврозов, Є.М. Попович, В. В. Сухонос, В.В. Шуба та ін. Адміністративно-правові засади служби в органах прокуратури України розглядали у наукових дослідженнях такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.І. Боршуляк, С.В. Ківалов, С.І. Нечипоренко, А.О. Петрова, К.О. Сіренко, М.К. Якимчук та ін.

Метою статті є аналіз поглядів науковців та законодавців на поняття публічної служби, правові засади та види публічної служби в органах прокуратури, повноваження керівників щодо прийняття та проходження публічної служби в органах прокуратури.

Проходження служби в органах прокуратури має свої особливості та специфічні ознаки. Служба в органах прокуратури є організаційно-управлінським інститутом публічної служби, що являє собою професійну діяльність, спрямовану на виконання цілей, завдань і функцій держави.

Не піддається сумніву той факт, що поняття публічної служби ширше за поняття державної служби. Публічна служба в органах прокуратури

включає у себе професійну (спеціалізовану) службу прокурорів, державну службу та військову службу.

Публічна служба, як соціальний інститут, є інструментом реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян та суспільства [1]. Публічною службою відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [2] є діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба у державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Виконання прокуратурою специфічних функцій та її особливе місце у системі державних органів обумовили і дещо відмінний правовий статус посадових осіб, що проходять службу в органах прокуратури. Особливості проходження служби в органах прокуратури, що визначає її віднесення до спеціалізованої служби, виражається насамперед діяльністю прокуратури, спрямованою на всебічне утвердження верховенства права та закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: закріплення Конституцією України незалежності держави, суспільного та державного ладу, політичної та економічної системи, прав національних груп та територіальних утворень; гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними правовими актами соціально економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад та органів самоорганізації населення. Такий виключний статус прокуратури зумовлює те, що служба в її органах має свої виключні особливості [3, с. 19].

Як зазначають фахівці, професійна діяльність державних службовців – це соціально значуща діяльність, виконання якої потребує спеціальних знань, умінь та навичок, а також професійно обумовлених якостей особистості. Залежно від змісту праці (предмета, мети, засобів та умов) розрізняють види державної служби, яким прита-

манна специфіка професійної діяльності [4, с. 7]. Основними характерними ознаками професійної діяльності державного службовця вважаються: публічно-правовий зв'язок між інститутом влади та професійною діяльністю державного службовця, який базується на односторонньому призначенні, а не на договірній угоді між сторонами зі взаємними зобов'язаннями та наявність комплексу правових, економічних та соціальних гарантій від держави стосовно професійної діяльності державного службовця як особи, яка призначається на посаду державної служби на постійній основі [4, с. 7].

Дослідник І.І. Боршуляк розглядає проходження служби в органах прокуратури як підінститут державної служби, що характеризується тривалим організаційно-правовий процесом, забезпечує реалізацію правового статусу службовця прокуратури, починається з прийняття його на службу у прокуратуру, виконання ними посадових правоохоронних обов'язків, управлінських та інших функцій, виникненням державно-службових відносин у системі органів та установ прокуратури, подальшого переміщення по службі і закінчується припиненням служби у прокуратурі [5, с. 17].

Публічна служба в органах прокуратури є спеціалізованою та професійною, адже має ознаки професійної діяльності державного службовця.

Стаття 14 Закону України «Про прокуратуру» [6] визначає, що у структурі органів прокуратури встановлюються посади державних службовців, інших працівників, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України.

Аналіз норм Закону України «Про прокуратуру» [6] дає підстави стверджувати, що до посад у структурі органів прокуратури відносяться посади самих прокурорів, військовослужбовців військової прокуратури, державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування.

Отже, в одному органі публічної влади, який у порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру» [6], здійснює функції з підтримання публічного обвинувачення у суді; організації 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; представництва інтересів держави у суді у виключних випадках і у порядку, що визначені законом з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, представлені декілька видів публічної служби, які органічно пов'язані та працюють на задоволення публічного інтересу.

Посадами публічної служби в органах прокуратури є прокурори, державні службовці, військовос-

лужбовці, інші працівники. Принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної служби в органах прокуратури регламентуються нормами різних законів та нормативно-правових актів. Пропонуємо розглянути їх залежно від посади.

Основним суб'єктом у системі органів прокуратури є прокурор. Прокурорами є всі прокурори Генеральної, місцевої, регіональної прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, включаючи керівників та заступників керівників указаних прокуратур. Статус прокурора, компетенція, порядок зайняття посади прокурора, звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді, дисциплінарна відповідальність прокурорів, соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурорів передбачено Законом України «Про прокуратуру» [6], нормативно-правові акти Кабінету міністрів України щодо оплати праці працівників прокуратури, а також відомчими наказами Генерального прокурора. Прокурори призначаються на посаду безстроково. Обмежений строк повноважень є лише у прокурорів, які займають адміністративні посади.

Іншою категорією прокурорів є прокурори військової прокуратури. У своїй діяльності вони насамперед керуються Законом України «Про прокуратуру». Але військову службу військовослужбовці військової прокуратури проходять відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [7], Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [8], Положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців [9] та інших законодавчих актів України, якими встановлено правові та соціальні гарантії, пенсійне, медичне та інші види забезпечення, передбачені законодавством для осіб офіцерського складу Збройних Сил України. Військовими прокурорами призначаються громадяни з-поміж офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту. Порядок зайняття посади військового прокурора визначається Положенням про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців [9].

Вищі офіцерські звання військовослужбовцям військової прокуратури присвоюються Президентом України, інші військові звання – відповідно до встановленого законодавством порядку проходження військової служби. Посади військових прокурорів та відповідні їм військові звання включаються до переліку військових посад. Військові звання офіцерів військової прокуратури відповідають класним чинам працівників прокуратури. При звільненні офіцерів військової прокуратури (до полковника включно) з військової служби

і призначенні на посади прокурорів у територіальні чи спеціалізовані прокуратури їм присвоюються відповідні їхнім військовим званням класні чини, а при прийнятті на військову службу у військову прокуратуру прокурорів, які мають класні чини (до старшого радника юстиції включно), їм присвоюються відповідні військові звання згідно із законодавством.

Окремо необхідно звернути увагу на призначення на адміністративні посади прокурорів – іншими словами на посади керівників. Адже саме керівники виконують адміністративні повноваження відносно всіх працівників органів прокуратури, не тільки підлеглих прокурорів, але й державних службовців та інших працівників. Правові засади призначення на адміністративні посади прокурорів передбачені Конституцією та Законом України «Про прокуратуру».

Наступною категорією працівників у системі органів прокуратури є державні службовці, або особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Закон України «Про державну службу» [10] регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця. Дія Закону «Про державну службу» поширюється на державних службовців органів прокуратури, крім прокурорів. Порядок проходження публічної служби в органах прокуратури також регламентується Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджений Постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246 [11], Положенням про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затверджений Наказом Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 № 351 (VII. Робота з персоналом державної служби) [12] та іншими нормативно-правовими актами. Так, Положенням про організацію кадрової роботи в органах прокуратури від 18.12.2017 № 351 [12] передбачено, що керівники органів прокуратури у межах повноважень забезпечують виконання законодавства про державну службу, зокрема щодо конкурсних засад заміщення вакантних посад, обмежень, пов'язаних з її проходженням, проведення перевірок згідно з вимогами законодавства у сфері запобігання корупції та відповідно до Закону України «Про очищення влади» [13], складення та неухильне додержання Присяги державного службовця і Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158, підвищення рівня професійної компетентності, оцінювання результатів службової діяльності, припинення державної служби тощо. Законом передбачено, що дер-

жавним службовцям присвоюються такі ранги: державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «А» – 1, 2, 3 ранг; державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «Б» – 3, 4, 5, 6 ранг; державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «В» – 6, 7, 8, 9 ранг.

А. Горзов звертає увагу, що в органах прокуратури відсутні посади державної служби категорії «А», відповідно державним службовцям органів прокуратури можуть присвоюватись лише ранги категорій «Б» та «В». Ранги державним службовцям органів прокуратури присвоює керівник відповідної прокуратури, оскільки він є суб'єктом призначення [14, с. 56-57].

Повноваження керівника державної служби в органах прокуратури здійснює керівник відповідного органу прокуратури – Генеральний прокурор, керівники регіональних і місцевих прокуратур.

Повноваження стосовно прийняття на публічну службу в органи прокуратури здійснюють керівники прокуратур. Керівники прокуратур мають такі повноваження щодо публічної служби в органах прокуратури, а саме:

забезпечують проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» стосовно посадових та службових осіб органів прокуратури згідно з процедурою та у строки, визначені законодавством;

– приймають на роботу призовників і військово-возобов'язаних після взяття їх на військовий облік у визначених законодавством випадках;

– забезпечують складення Присяги прокурора, Присяги державного службовця особами, вперше призначеними на посади;

– призначають, звільняють з посад та забезпечують виконання інших вимог законодавства про працю щодо службовців, працівників, які виконують функції з обслуговування, та робітників відповідних прокуратур, організують ведення обліку цих кадрів;

– взаємодіють з незалежними професійними спілками працівників органів прокуратури;

– відповідають за організацію кадрової роботи в органах прокуратури.

Отже, проходження служби в органах прокуратури є багатоаспектним процесом.

Згідно з наявними науковими напрацюваннями, публічна служба в органах прокуратури має наступні ознаки: є державною; має спеціалізований характер; є видом професійної діяльності; сукупність юридичних норм, що регулюють статус суб'єктів публічної служби.

Посадами публічної служби в органах прокуратури є прокурори, державні службовці, військово-службовці, інші працівники. Принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної служби в органах прокуратури регламентують-

ся нормами різних законів та нормативно-правових актів.

Узагальнюючи теоретико-правові положення щодо публічної служби в органах прокуратури, вважаємо, що служба в органах прокуратури як спеціальний вид публічної служби – це публічна професійна діяльність працівників органів прокуратури, що обіймають відповідні посади прокурорів, військових прокурорів та державних службовців для реалізації повноважень від імені України щодо виконання покладених на органи прокуратури України функцій.

Література

1. Петренко О.С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.03. Дніпропетр., 2008. 20 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 03.12.2018).
3. Нечипоренко С.І. Проходження служби в органах прокуратури як різновид публічної служби. Актуальні проблеми держави і права. 2010. Вип. 56. С. 18-23.
4. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С.М. Сьобогін (заст. голови) та ін. К.; Одеса: НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.
5. Боршуляк І.І. До теми служби в органах прокуратури як різновиду державної служби. Право.ua № 3, 2015. С. 12-17. URL: http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2016/10/Pravo_ua_2015_3.pdf.
6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. №1697-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471 (дата звернення 03.12.2018)
7. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення 03.12.2018).
8. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення 03.12.2018).
9. Положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців: Указ Президента України від 7 листопада 2001 року № 1053/2001 (дата звернення 03.12.2018).
10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43. (дата звернення 03.12.2018).
11. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова КМУ від 25 березня 2016 р. № 246. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> (дата звернення 03.12.2018).

12. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 № 351. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18> (дата звернення 03.12.2018).

13. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18/card2#Card> (дата звернення 03.12.2018).

14. Горзов А. Службова кар'єра державного службовця органів прокуратури в Україні. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. № 3. 2017. С. 54–60. URL: <http://www.chasopysnapu.rp.gov.ua/ua/pdf/3-2017/gorzov.pdf>.

Анотація

Тогобицька-Громова А. А. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах прокуратури. – Стаття.

У статті розглянуто поняття та види публічної служби в органах прокуратури, визначено правові засади проходження публічної служби в органах прокуратури на різних посадах, окреслено повноваження керівників щодо прийняття та проходження публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, державний службовець, прокуратура, посади публічної служби в органах прокуратури, професійна діяльність державного службовця, управління кадрами в органах прокуратури.

Аннотация

Тогобицкая-Громова А. А. Административно-правовые основы публичной службы в органах прокуратуры. – Статья.

В статье рассмотрены понятия и виды публичной службы в органах прокуратуры, определены правовые основы прохождения публичной службы в органах прокуратуры на различных должностях, определены полномочия руководителей для принятия и прохождения публичной службы.

Ключевые слова: публичная служба, государственный служащий, прокуратура, должности публичной службы в органах прокуратуры, профессиональная деятельность государственного служащего, управление кадрами в органах прокуратуры.

Summary

Togobitska-Gromova A. A. Administrative and legal basis of public service in prosecutor office. – Article.

The article deals with the concepts and types of public service in the organs of the prosecutor's office, defined the legal principles of passing public service in the bodies of the prosecutor's office at different positions, outlines the powers of the heads of the reception and passing of the public service.

Key words: public service, civil servant, prosecutor's office, public service office in the prosecutor's office, professional activity of a civil servant, and personnel management in prosecutor's offices.