

УДК 343.163

С.І. НЕЧИПОРЕНКО, прокуратура
м. Києва

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР ДОБОРУ ТА ПРИЙНЯТТЯ НА СЛУЖБУ В ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ

Ключові слова: органи прокуратури, добір, прийняття на службу, служба, прокурор, слідчий прокуратури

Забезпечення сталого демократичного розвитку нашої держави вимагає формування ефективної, сучасної системи органів нагляду за дотриманням законності, якими в Україні, у першу чергу, є органи прокуратури. Саме на прокуратуру статтею 121 Конституції України покладено значимі для гарантування незворотності демократичних перетворень повноваження, серед яких підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян. Виконання конституційно визначених повноважень вимагає якісно нового кадрового потенціалу, вдосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних із проходженням служби в органах прокуратури. У цьому контексті принципове значення набуває аналіз правового регулювання процедур добору та прийняття на службу в органи прокуратури.

Специфіка діяльності прокуратури, статусу прокурорів, слідчих прокуратури визначає необхідність здійснення ретельного добору та розстановки кадрів в органах прокуратури. Саме про забезпечення такого характеру

комплектування було, зокрема, підкреслено у рішенні Колегії Генеральної прокуратури України від 23.01.2003 р. Так, зазначено про те, що недоліки у прокурорсько-слідчій діяльності зумовлені прорахунками в роботі з добору, розстановки та виховання кадрів. Про необхідність здійснення правильного добору, розстановки, виховання кадрів прямо зазначено у наказі Генеральної прокуратури України від 20.01.2006 р. № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України». Зокрема, підкреслено, що забезпечення правильного добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів слід розглядати як ефективний засіб успішного виконання покладених на органи прокуратури завдань щодо утвердження верховенства права, зміцнення законності, захисту прав і свобод громадян та інтересів держави. При цьому організацію роботи з кадрами названо одним із основних службових обов'язків. Прямо встановлено персональну відповідальність прокурорів обласного рівня за організацію роботи з добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів.

Слід зазначити, що в сучасних наукових дослідженнях із юридичних наук проблема вдосконалення правового регулювання діяльності прокуратури в цілому (не лише її окремого аспекту – проходження служби) вивчалась представниками деяких напрямків – теорії та історії держави і права (Н.Ю. Панич, І.І. Шевчук); конституційного права (В.І. Чечерський); судоустрою, прокуратури та адвокатури (І.С. Ковальчук, Т.В. Корнякова, В.М. Кравчук, В.В. Сухонос та інші); цивільного права та цивільного процесу (І.Б. Протас); адміністративного права та процесу (О.В. Анпілогов, С.А. Кулинич, Т.Є. Мироненко, В.В. Шуба, М.К. Якимчук та інші).

При цьому основний науковий пошук був здійснений вченими, які досліджували проблему вдосконалення правового регулювання діяльності прокуратури з позицій такої галузі науки як судоустрій, адвокатура, прокурату-

ра. Науковий пошук у галузі адміністративного права і процесу здійснювався у напрямках вивчення загальних питань управління прокуратурою (В.В. Шуба, М.К. Якимчук), роботи зі зверненнями громадян (М.Н. Берідзе), взаємодії з громадськістю (Т.Є. Мироненко), роботи з персоналом (М.М. Бурбика), адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурора у адміністративному судочинстві (О.В. Анпілогов). Питання проходження служби в органах прокуратури, зокрема проблем правового регулювання процедур добору і прийняття на службу в органи прокуратури, не знайшли достатнього опрацювання.

Таким чином, актуальність теми роботи визначається як недостатнім теоретичним опрацюванням, так і практичною потребою у забезпеченні органів прокуратури професійними кадрами, спроможними оперативно вирішувати складні питання, пов'язані із реалізацією конституційно визначеної компетенції. А її мета полягає у систематизації процедур добору та прийняття на службу в органи прокуратури, визначення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання відповідних відносин.

Правовий статус прокурорів, слідчих прокуратури передбачає наділення цих посадових осіб владними повноваженнями, наявність яких передбачає підвищену відповідальність, а також встановлення специфічних умов добору та прийняття на службу в органи прокуратури.

Сутність терміну «добір кадрів» розкрита ще у кінці 1990-х років у монографіях, присвячених проблемам правового регулювання відносин у сфері управління. Визначено під вказаним терміном слід мати на увазі встановлення придатності кандидата на посаду та вибір серед кандидатів найбільш підготовлених для виконання обов'язків за посадою (І.В. Бізюкова [1, с.24], Л.М. Зудіна [2, с.102]). Зокрема, Ю.П. Аверін, І.М. Слепенков підкреслювали процедурний аспект добору і зазначали, що він являє собою сукупність процедур щодо відбору кандидатів на певну посаду на основі аналізу та оцінки особистих

якостей працівника, ступеня їх відповідності вимогам конкретної посади [3, с.244].

Враховуючи здобутки названих та інших вчених, які вивчали проблеми кадрового забезпечення, у тому числі – і органів прокуратури, доцільно визначити *добір в органи прокуратури* як сукупність процедур із встановлення придатності кандидата на посаду прокурора, слідчого прокуратури та вибору серед кандидатів тих, які є придатними для виконання завдань і функцій прокурорсько-слідчих працівників.

Таким чином, можна виділити два етапи добору в органи прокуратури: підбір кандидатів на посаду та відбір.

Звернення до наукової літератури з проблем управління, надає можливість визначити конкретні процедури підбору кандидатів на прокурорсько-слідчі посади. Зокрема, про загальні процедури підбору кадрів зазначав В.В. Сухонос, посилаючись на роботу В.Г. Белової [4, с.155; 5, с.67]: а) збір інформації про можливих кандидатів; б) оцінка необхідних якостей кандидатів та складання характеристики кожного з них; в) визначення відповідності кандидата вимогам, які висуваються до них, необхідних для призначення на посаду; г) порівняння декількох кандидатів на одну посаду та вибір кандидата із кращими якостями; д) призначення на посаду.

Процедури добору на прокурорсько-слідчі посади аналогічні за сутністю, однак кожна із зазначених процедур має особливості, відповідні специфіці майбутньої прокурорсько-слідчої діяльності. Зокрема, процедури збору інформації про майбутніх кандидатів безпосередньо стосуються питань взаємодії Генеральної прокуратури України із Національною академією прокуратури України, іншими юридичними вищими навчальними закладами з питань підготовки, підбору та відбору кандидатів на прокурорсько-слідчі посади.

Наказом Генеральної прокуратури України від 05.06.2006 року № 1183ц «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» передбачено запровадження, почи-

наючи з 2006–2007 навчального року, укладення тристоронніх угод (Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, студент) щодо працевлаштування випускників Національної академії. Слід підкреслити таку особливість процедур добору в органи прокуратури випускників вищих навчальних закладів як перевага при прийнятті на службу випускникам, які закінчили ті вищі навчальні заклади, з якими Генеральна прокуратура України перебуває у договірних відносинах щодо підготовки фахівців. Крім того, передбачено обов'язок прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокурорів регіонів та Військово-Морських Сил України забезпечувати щорічно якісний відбір до Національної академії прокуратури України у вищих навчальних закладах 3–4 рівня акредитації бакалаврів права, які мають високий рівень освітньої підготовки, схильність до прокурорсько-слідчої діяльності, успішно пройшли психологічне тестування, за станом здоров'я можуть виконувати покладені на них функції, не притягувалися до кримінальної відповідальності і не були засуджені за вчинення злочину. При цьому вказано на необхідність забезпечити згідно із затвердженими програмами належний рівень організації проходження студентами Національної академії прокуратури України прокурорського практикуму та переддипломної практики (стажування) у відповідних прокуратурах.

Стосовно процедур оцінки необхідних якостей кандидатів на прокурорсько-слідчі посади, слід зазначити, що вони безпосередньо пов'язані із визначенням відповідності кандидата певним вимогам.

Законом України «Про прокуратуру» [6] визначено вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів і слідчих (ст.46), а також правовий режим призначення до військової прокуратури (ст.46-1). Так, встановлено, що прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні

якості. Встановлено заборону бути прийнятими на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, яка була засуджена за вчинення злочину, за винятком реабілітованої.

Серед вимог, які мають бути дотримані при доборі прокурорів, слідчих прокуратури, визначено вимоги, яким мають відповідати кандидати щодо призначення – наявність ділових та моральних якостей. Слід зазначити, що у жодному нормативно-правовому акті, який регулює відносини у сфері добору в органи прокуратури, не розкрито сутність цих вимог, а також не надано відповідну методику визначення міри і ступеню наявності зазначених якостей. Спробу визначити сутність цих вимог здійснив М.М. Бурбика у дисертаційному дослідженні «Робота з персоналом в органах прокуратури України» (2007 р.) [7]. Вчений на підставі аналізу практичних потреб кадрового забезпечення органів прокуратури, нормативно-правових актів, виділив три групи вимог до прокурорсько-слідчих працівників: а) ділові якості; б) особисті якості; в) спеціальні фахові якості [7, с.25–26]. Однак, якби особа мала якості, визначені М.М. Бурбікою, вона могла би працювати успішно не лише в органах прокуратури, а й в інших правоохоронних органах. Відсутність персоніфікації за професійною належністю вбачається і у пропозиції В.В. Сухоноса [5, с.69–70], який, посилячись на роботу з менеджменту, підготовлену Е.О. Уткіним [8, с.387–388], пропонує увести критерії відбору прокурорських кадрів на підставі загальних критеріїв оцінки кандидатів при здійсненні підбору кадрів.

Отже, серед переліку якостей доцільно надати перевагу тим, які визначені Законом України «Про прокуратуру» – діловим та моральним. Разом із тим, виникає потреба розкриття їх змісту. Так, до ділових якостей слід віднести, насамперед, професійні здібності, тобто такі, як вміння фахово та оперативно вирішувати складні завдання, які покладаються на прокуратуру, працездатність, комунікабельність. Серед моральних якостей слід відзначити, насамперед, ті, які сприяють

професійній діяльності прокурора, слідчого прокуратури – добросовісність, сумлінність, принциповість. Необхідно доповнити перелік якостей кандидата набуття статусу прокурора, слідчого прокуратури належним станом здоров'я. Остання якість передбачена не у Законі України «Про прокуратуру», а у наказі Генеральної прокуратури України від 20.01.2006 р. № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України», де вказано на здатність тих, хто працює на прокурорсько-слідчих посадах за станом здоров'я успішно виконувати обов'язки працівника прокуратури. Вище визначені якості доцільно закріпити у Законі України «Про прокуратуру», а саме – у ч.1 ст.46, яку пропонується викласти у новій редакції:

«Прокурорами і слідчими можуть призначатись громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні для виконання професійних обов'язків якості: вміння фахово та оперативно вирішувати складні завдання, які покладаються на прокуратуру, працездатність, комунікабельність, добросовісність, сумлінність, принциповість, а також належний стан здоров'я...» і далі по тексту.

У Законі України «Про прокуратуру» власне процедури добору залишилися поза увагою законодавця. Цю прогалину заповнено регулюванням підзаконними актами – наказами Генеральної прокуратури України. У них визначено компетенцію підрозділів прокуратури щодо комплектування кадрами, а також власне процедури добору. Так, наказом Генеральної прокуратури України від 20.01.2006 р. № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» визначено компетенцію з добору і розстановки кадрів як Головного управління кадрового забезпечення Генеральної прокуратури України, так і керівництва органами прокуратури.

Аналіз приписів цього наказу свідчить про доцільність виділення провідного структурного підрозділу з питань комплектування – Головного управління кадрового забезпечення Генеральної прокуратури та підпорядкованих йому підрозділів, а також допоміж-

них органів, посадових осіб. До групи останніх віднесено заступників Генерального прокурора України, ректора Національної академії прокуратури України, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокурорів регіонів та Військово-Морських Сил України, керівників структурних підрозділів апаратів, міських, районних, міжрайонних і прирівняних до них прокурорів, а також військових прокурорів гарнізонів. Крім того, до допоміжного органу з питань комплектування слід віднести Головне управління організаційного та правового забезпечення та підпорядковані йому структурні підрозділи, яке, спільно із Головним управлінням кадрового забезпечення та підпорядкованими йому підрозділами здійснює систематичний аналіз стану роботи з кадрами, вивчає ефективність діяльності структурних підрозділів, вносить пропозиції щодо оптимізації штатної чисельності апаратів Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня, шляхів покращення їх діяльності.

Вимоги, обмеження та заборони, які ставляться до кандидатів набуття статусу прокурора, слідчого прокуратури, а також власне прокурорів, слідчих прокуратури доцільно поділити на такі групи: а) основні; б) додаткові.

До основних доцільно віднести обмеження, визначені законодавцем для більшості категорій службовців публічної служби, особливо мілітаризованої: членство в політичних партіях та рухах, участь у політичній діяльності, сумісництво (крім наукової, педагогічної, творчої). Окремо слід вказати на обмеження, що впливають з антикорупційного законодавства. Так, наказом Генеральної прокуратури України від 20.01.2006 р. № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» встановлено обов'язок щорічно до 15 квітня забезпечувати подання до кадрових підрозділів посадовими особами і працівниками органів прокуратури відомостей стосовно себе і членів своєї сім'ї про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, у тому

числі за кордоном, у порядку та обсягах, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами. У разі неподання або подання недостовірних відомостей вирішувати питання про дисциплінарну відповідальність працівника.

Серед основних заборон, які встановлені до кандидатів набуття статусу прокурора, слідчого прокуратури визначено заборону прийняття на посаду особи, які раніше засуджувалися за вчинення злочинів або на яких накладались адміністративні стягнення за вчинення корупційних правопорушень, за винятком реабілітованих. Заборона щодо прийняття на службу осіб, які були засуджені за вчинення злочину, визначена також для міліції (ч.3 ст.17 Закону України «Про міліцію» [9]).

Якщо порівняти заборони, встановлені Законом України «Про прокуратуру», й ті обмеження, які встановлені ст.12 Закону України «Про державну службу», можна зазначити, що для державних службовців, порівняно із працівниками прокуратури, встановлене ширше коло обмежень. Визначено, що не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті не лише особи, які мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади, але й які визнані у встановленому порядку неієздатними, а також ті, які у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами або свояками. Перелік обмежень, встановлених для державних службовців, відкритий, а відповідні випадки можуть бути встановлені лише законами.

Отже, Законом України «Про державну службу» передбачено ширше коло заборон, ніж тих, які визначені Законом України «Про прокуратуру», хоча державні службовці не наділені повноваженнями щодо виконання правоохоронної функції, а їх компетенція не визначена Конституцією України так, як це встановлено щодо працівників прокуратури.

Таким чином, пропонується визначити у Законі України «Про прокуратуру» ті заборони, які передбачені у Законі України «Про

державну службу». Слід зазначити, що аналогічна пропозиція вже була висловлена у наукових дослідженнях. Зокрема, на зазначену прогалину вказував В.В. Сухонос у дисертаційному дослідженні «Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры» (1999 р.) [5, с.70–71].

Також до основних заборон віднесено заборону бути членом політичних партій та рухів, брати участь у політичній діяльності, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, педагогічної і творчої. Ці заборони прямо вказані у наказі Генеральної прокуратури України від 20.01.2006 р. № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України». Порівняно із нормою Закону України «Про прокуратуру» (ч.5 ст.46), у зазначеному наказі Генеральної прокуратури України дозволеною щодо сумісництва видом діяльності названо додатково творчу. Отже, підзаконним актом для працівників прокуратури визначено заборони, пов'язані із політичною діяльністю. Разом із тим, Конституцією України до основоположних прав, свобод людини і громадянина віднесено свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації. Встановлено також що обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюється виключно Конституцією та законами України (ст.36 Конституції України). Виходячи з цих конституційних приписів, необхідно передбачити заборону членства прокурорсько-слідчих працівників в політичних партіях у Законі України «Про прокуратуру», а не у підзаконному акті – відповідному наказі Генеральної прокуратури України.

Серед додаткових вимог слід назвати наявність вищої юридичної освіти, необхідних ділових і моральних якостей, вікові обмеження. Ці вимоги названі додатковими, оскільки їх дотримання спрямоване на забезпечення професійності при виконанні особою, яка вже набула статус прокурора, слідчого прокуратури, повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими законодавчими актами. Крім то-

го, додаткові вимоги встановлені до громадян України, які призначаються на посади військових прокурорів і слідчих. Військовими прокурорами і слідчими призначаються громадяни України з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту (ч.1 ст.46-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Крім вимог і заборон, доцільно виділити ще умови прийняття на слідчо-прокурорські посади. До таких умов належать, насамперед, результати спеціальної перевірки, у тому числі відомостей, поданих претендентом на посаду особисто, в обсязі та порядку, передбачених статтею 9 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника прокуратури, на зайняття посади в якій претендує особа.

Ще однією умовою можна назвати умову проходження стажування особами, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю. Строк стажування в органах прокуратури встановлено до одного року. Це означає, що максимальний строк складає один рік, а мінімальний строк не визначений. Конкретні процедури проходження стажування в органах прокуратури визначені Положенням про порядок стажування в органах прокуратури України, затверджених наказом Генерального прокурора України від 30.12.2009 р. № 80.

Ч.2 ст.46 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що особи, вперше призначені на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури, приймають «Присягу працівника прокуратури». Текст присяги затверджується Верховною Радою України. Процедура її прийняття визначається Генеральним прокурором України.

Однак текст «Присяги працівника прокуратури» у Законі України «Про прокуратуру» не визначений. У зв'язку з цим було подано законопроект (реєстраційний номер 2240 від 29.09.2006 р.) про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо

затвердження тексту Присяги працівника прокуратури). Однак, цей законопроект так і не став законом, а був знятий з розгляду 25.04.2007 р.

Отже розпорошеність процедур добору та прийняття на службу в органи прокуратури в наказах Генеральної прокуратури України обумовлює потребу розробки і прийняття окремого нормативно-правового акту «Про проходження служби в органах прокуратури». Керуючись п.14 ч.1 ст.92 Конституції України, яким визначено, що виключно законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури, цей акт повинен мати силу закону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бизюкова И. В. Кадры управления. Подбор и оценка / И. В. Бизюкова. – М. : Экономика, 1998. – 150 с.
2. Зудина Л. Н. Организация управленческого труда / Л. Н. Зудина. – М. : ИНФРА, 1997. – 256 с.
3. Слепенков И. М. Основы теории социального управления : учебное пособие / И. М. Слепенков, Ю. П. Аверин. – М. : Высш. Школа, 1990. – 320 с.
4. Основы научного управления социалистической экономикой. : учебно-метод. пособие / под общ. ред. В. Г. Белова. – Изд. 2-е. – М. : Мысль, –1988. – 270 с.
5. Сухонос В. В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Сухонос Виктор Владимирович. – Х., 1999. – 184 с.
6. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Бурбика М. М. Работа с персоналом в органах прокуратуры: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Бурбика М. М. – Х., 2007. – 195 с.
8. Уткин Э. А. Курс менеджмента / Э. А. Уткин. – М. : Зерцало, 1998. – 488 с.
9. Закон України «Про міліцію» : від

20.12.1990 р., № 565-XII // ВВР України. – | 1991. – № 4. – Ст. 20.

Нечипоренко С. І. Проблеми правового регулювання процедур добору та прийняття на службу в органи прокуратури / С. І. Нечипоренко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 679–685 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ncivop.pdf>

Виконана систематизація процедур добору та прийняття на службу в органи прокуратури, розглянуті проблеми правового регулювання їх здійснення та визначені шляхи подолання існуючих прогалин і колізій у законодавстві з цього питання.

Нечипоренко С.И. Проблемы правового регулирования процедур отбора и принятия на службу в органы прокуратуры

Выполнена систематизация процедур отбора и приема на службу в органы прокуратуры, рассмотрены проблемы правового регулирования их осуществления и определены пути преодоления существующих пробелов и коллизий в законодательстве по этому вопросу.

Nechiporenko S.I. Problem of Legal Regulation of Procedures of Selection and Acceptance on Service in Bodies of Office of Public Prosecutor

Ordering of procedures of selection and reception on service in bodies of Office of Public Prosecutor is executed, problems of legal regulation of their realization are considered and ways of overcoming of existing blanks and collisions to the legislation on this question are defined.

Форум права Форум