



ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

УДАРЦОВ Юрій Володимирович - заступник Генерального прокурора України

У статті досліджені характерні риси діяльності державних службовців органів прокуратури у якості об'єкту адміністративно-правового дослідження. Акцентована увага на питаннях добору кадрів, зокрема на проблематиці підготовки кадрів у системі вищих навчальних закладів.

Ключові слова: державні службовці, прокуратура, адміністративне право, навчання.

Реалії сьогодення засвідчують особливу важливість прокуратури України як державної інституції, на яку Конституцією та законами нашої держави покладено низку важливих завдань, котрі торкаються забезпечення прав і свобод людини, здійснення нагляду за додержанням законів у визначених сферах суспільного життя. Задля реального втілення у життя значних повноважень створена оптимальна структура органів прокуратури. Нормативно-правовою підставою діяльності прокуратури України є також відомчі накази, котрі у важливих напрямках прокурорсько-слідчої діяльності видаються Генеральним прокурором України.

Варто зазначити, що прокуратура є живим функціональним організмом, осердя якого складають атестовані працівники прокуратури (їх переважна більшість) та державні службовці, призначення яких полягає у виконанні допоміжних функцій, спрямованих на забезпечення діяльності прокурорів. Якщо процесуальна діяльність прокурорів, організація діяльності

прокуратури загалом були і є об'єктами наукових юридичних досліджень, то діяльність державних службовців органів прокуратури ще не знайшла належного відображення у правових наукових пошуках. Це обумовлює актуальність та необхідність ініціювання проведення правового аналізу, метою якого стало б системне дослідження правового статусу державних службовців органів прокуратури України. У рамках такої роботи важливе значення вивчення особливостей адміністративно-правового статусу такого роду державних службовців, оскільки значна частина їх діяльності врегульована нормами саме адміністративного права як провідної галузі публічного права України.

Здається, що питаннями, неостаточно розв'язаними у проблематиці адміністративно-правового статусу державних службовців органів прокуратури та перспективними з позицій їх дослідження, є наступні:

- адміністративно-правовий статус державного службовця органів прокуратури як складова частина його загального правового статусу;
- класифікація державних службовців органів прокуратури;
- передумови набуття особою адміністративно-правового статусу державного службовця органів прокуратури;
- зміст та елементи адміністративно-правового статусу державного службовця органів прокуратури;

- обов'язки і права як основа адміністративної правосуб'єктності державного службовця органів прокуратури;

- правообмеження та заборони, пов'язані з реалізацією повноважень державним службовцем органів прокуратури;

- юридична відповідальність державних службовців органів прокуратури;

- адміністративно-правова природа відносин у сфері проходження служби в органах прокуратури;

- добір та прийняття на службу в органи прокуратури;

- припинення служби в органах прокуратури.

Правосуб'єктність державного службовця, як зазначає О.В. Петришин, розглядається як різновид спеціальної правосуб'єктності, що обумовлена специфікою державно-службової діяльності, яка здійснюється на професійних засадах, і тому в структуру правового статусу державного службовця включаються його службові повноваження, права, обов'язки, юридичні обмеження, пов'язані зі специфікою державно-службової діяльності, та певні їх компенсації [1, с. 8].

Говорячи про адміністративно-правовий статус державних службовців органів прокуратури, необхідно зазначити, що його нормативно-правові особливості торкаються визначення повноважень державних службовців у двох ключових законах: «Про прокуратуру» та «Про державну службу». Важливе питання, що має відношення до адміністративно-правового статусу державного службовця, поряд із його правами та обов'язками – обмеження, пов'язані із проходженням державної служби. На думку Н. Янюк доцільно виділити деякі властивості правообмежень у державно-службовій діяльності:

1. Обмеження і заборони встановлюють з метою забезпечення ефективного виконання службових завдань і попередження зловживань наданою державному службовцеві владою.

2. Суть обмежень і заборон полягає в утриманні від вчинення певних дій, іноді це пов'язано зі спеціальною процедурою реалізації окремих конституційних прав.

3. Основою правового закріплення має бути закон, а процедура застосування тих чи інших обмежень та заборон може визначатися і на рівні підзаконних нормативно-правових актів, що забезпечить дієвість системи правообмежень.

4. Обмеження і заборони не слід розцінювати як певний тягар, примусово покладений на державних службовців. Вони є певним балансом наданої державному службовцю в межах його повноважень влади. Отже, створюється своєрідний механізм «ваг і стримувань» на державній службі, де правообмеження є противагою гарантій та стимулів державних службовців.

5. Дія обмежень і заборон визначається тривалістю державно-службових відносин, тобто встановлюється на час виконання державно-службової діяльності [2, с. 148].

Варто погодитись із таким баченням обмежень щодо державних службовців і органів прокуратури. Хоча з формально-юридичної точки зору процесуальних повноважень, котрі були б направлені на реалізацію повноважень прокуратури як державного органу, у державних службовців порівняно з прокурорсько-слідчими працівниками суттєво менше, проте і вони, у разі неналежного контролю за їх дотриманням, здатні суттєво шкодити іміджу прокуратури, призвести до порушення прав, свобод та законних інтересів громадян.

Організаційно-правовою та навчально-методичною основою розгляду проблематики діяльності державних службовців в органах прокуратури України є питання кадрового забезпечення. Наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 р. № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» присвячений питанням добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів прокуратури і торкається перш за все прокурорів та слідчих. Проте певні його положення є важливими з позицій системного сприйняття кадрів прокуратури узагалі. Зокрема, даний наказ містить положення, згідно з якими «у міських, районних, міжрайонних та прирівняних

до них прокуратурах посади прокурорів прокуратур та слідчих укомплектовувати насамперед за рахунок випускників Національної академії прокуратури України та вищих навчальних закладів, з якими Генеральною прокуратурою України укладено відповідні угоди на підготовку фахівців». [3].

Підготовка кадрів для органів прокуратури має першочергове значення у контексті як атестованих працівників, так і для державних службовців. Створення у 2002 році відомчого навчального закладу в системі органів прокуратури було правильним та далекоглядним кроком. Як справедливо зазначає з приводу Національної академії прокуратури України С.Г. Стеценко, «відомча належність Академії обумовлює чітку спрямованість освітньої політики на максимальне наближення навчального процесу до практичних потреб діяльності прокуратури України. Випускники, котрі розподіляються до практичних підрозділів, повинні бути готовими відразу розпочати практичну діяльність. Унікальність Академії, на протипагу іншим, характеризується наявністю значної кількості спеціальних курсів, в рамках яких студенти вивчають ті питання, які вони безпосередньо будуть вирішувати в рамках самостійної практичної діяльності [4, с. 314]. Крім Національної академії прокуратури України, орієнтуючись на щорічну кадрову потребу, Генеральною прокуратурою України укладено договори про цільову підготовку фахівців для органів прокуратури з наступними вищими навчальними закладами:

- Національним університетом «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

- Національним університетом «Одеська національна юридична академія»;

- Львівським національним університетом імені Івана Франка;

- Київським національним університетом імені Тараса Шевченка.

Основна ідея такого кроку – забезпечити високий освітній рівень осіб, котрі добираються до органів прокуратури за рахунок високих стандартів освіти, що

мають місце у вказаних навчальних закладах. Наказ Генерального прокурора України № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» містить положення, котрі зобов'язують підтримувати постійні зв'язки з вищими навчальними закладами, з якими Генеральна прокуратура України перебуває у договірних відносинах щодо підготовки фахівців, допомагати у розробці і впровадженні спеціальних навчальних програм з урахуванням потреб прокурорсько-слідчої практики. Проводити необхідну організаційну та виховну роботу зі студентами зазначених навчальних закладів упродовж усього періоду навчання [3]. Тобто ключова позиція саме такої постановки питання (підготовка фахівців для органів прокуратури у відомчій Академії та у провідних вітчизняних вищих навчальних закладах) – формування єдиних прокурорсько-орієнтованих навчальних планів, програм, котрі дозволять випускнику, зарахованому до органів прокуратури відразу приступати до виконання покладених на нього обов'язків. Фактично мова йде про стандартизацію системи підготовки кадрів для органів прокуратури.

В якості пропозицій необхідно вказати на доцільність у рамках загальної стратегії підготовки кадрів для органів прокуратури України здійснити певні заходи, спрямовані на уніфікацію підготовки і державних службовців. Сьогодні в якості аналогії можна використати пропозицію Н.Г. Синициної, котра опікується проблемами стандартизації освіти державних службовців в Україні. Вона зазначає, що особливостями впровадження освітньо-кваліфікаційних характеристик та освітньо-професійних програм у процес підготовки магістрів державного управління можна визначити:

- введення до програм навчальних дисциплін змістових модулів (тем), що спрямовані на формування професійних умінь управлінців, визначених стандартом освіти;

- перегляд змістового наповнення дисциплін у напрямку збільшення кількості практичних занять, оскільки під час

їх проведення переважно відбувається опанування професійними вміннями;

- виокремлення змістових модулів, які відображають управлінські процедури та структурні компоненти діяльності фахівця з державного управління і складають основу змісту навчання, визначеного в ОПП [5, с. 12]. У такому ж сенсі видається доцільним унормувати кваліфікаційні вимоги до випускників вищих навчальних закладів, котрі планують працювати у якості державних службовців органів прокуратури України. Включення до програми підготовки окремих навчальних дисциплін, присвячених документообігу в прокуратурі, кадровим та організаційним питанням діяльності прокуратури, а також іншим, важливим з позицій майбутньої роботи державних службовців, є виправданим.

Питанням, що є важливим для правового дослідження державної служби узагалі та в органах прокуратури зокрема, є проблеми оцінювання та підвищення ефективності діяльності державних службовців. Від цього багато в чому залежить ефективність діяльності конкретного підрозділу прокуратури. Універсальною управлінською процедурою, котра існує для реалізації на практиці оцінювання ефективності діяльності державного службовця, є атестація. Звідси, за слушною думкою В.Р. Кравця, ефективність діяльності державного апарату залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому підвищується роль оцінювання діяльності державних службовців, що є на сьогоднішній день однією з важливих проблем державного управління. Важливим способом оцінювання державних службовців є атестація державних службовців, яка відіграє важливу роль у вдосконаленні кадрового потенціалу, створенні оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становленні професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби [6, с. 1]. Головне, на що варто звертати увагу при підході до організаційно-правового забезпечення та безпосереднього здійснення атестації – це уникнення формалізму, намагання забез-

печити реальну оцінку діяльності особи, відповідність тій посаді, яку вона обіймає.

Потребує особливої уваги проблематика юридичної відповідальності державних службовців органів прокуратури як елемент їх адміністративно-правового статусу. Незважаючи на наявність ґрунтовних та численних досліджень, присвячених питанням юридичної відповідальності узагалі, на переконання автора, вказане питання у контексті державних службовців органів прокуратури потребує більш ретельної уваги. Зокрема наявність двох видів юридичної відповідальності: позитивної та негативної. Для державної служби та державних службовців значення мають обидва варіанти розуміння сутності юридичної відповідальності. На думку О.В. Литвина, їх ще можна назвати «ідеальним» (для позитивного розуміння) та «формальним» (для негативного розуміння юридичної відповідальності). Це тому, що перший переважно фігурує у свідомості людей, коли на державного службовця покладається певна функція, йому доручається виконання визначеного завдання та зазначається, наскільки відповідальною (саме це корінь розуміння позитивної відповідальності) є доручена справа. Іншими словами, у системі державної служби мова йде про позитивну (перспективну) юридичну відповідальність у тому випадку, коли йдеться про відповідальність як обов'язок, як належну діяльність державного службовця, що виключає чи мінімізує виникнення (вчинення) правопорушень [7, с. 119]. Справедливості заради зазначимо, що все ж таки реально юридичний зміст має лише негативний варіант юридичної відповідальності. І тут нагальним науковим завданням має стати розробка чітких підстав для притягнення державних службовців органів прокуратури до юридичної відповідальності. Це зробить професійну діяльність державних службовців більш прогнозованою, більш відповідальною, більш фаховою. А від того виграють всі – самі державні службовці, прокурорсько-слідчі працівники, держава та суспільство.

Література

1. Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / О.В. Петришин. – Х., 1998. – 35 с.
2. Янюк Н. Проблеми правового регулювання обмежень та заборон для державних службовців // Вісник Львівського національного університету. Серія юридична. – 2005. – Вип. 41. – С. 146-156.
3. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 р. № 2гн // www.gp.gov.ua
4. Стеценко С.Г. Підготовка кадрів для органів прокуратури: організаційно-правові засади / С.Г. Стеценко // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2012. – Ч. 1. – С. 313-317
5. Синицина Н.Г. Стандартизація освіти державних службовців в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.03 «Державна служба» / Н.Г. Синицина. – Дніпропетровськ, 2006. – 20 с.
6. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеса, 2003. – 14 с.
7. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні. Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Литвин Олександр Валерійович. – Ірпінь, 2009. – 205 с.