

ДО ТЕМИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ ЯК РІЗНОВИДУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

БОРШУЛЯК Ігор Іванович - Національна академія прокуратури України

УДК 343.16 : 34.08

В статті здійснено теоретический анализ служби в органах прокуратуры как разновидности государственной службы в правоохранительной системе. Предложено научное определение понятия «прохождение службы в органах прокуратуры».

Ключові слова. Прокуратура, державна служба, служба в органах прокуратури.

Реформування багатогранного інституту публічної влади, яким є прокуратура, не можливо без проведення глибокого вивчення проблем, що виникають в конкретних напрямках, як її діяльності, так і організації, зокрема, проблем проходження служби в органах прокуратури.

Якісного результату в дослідженні поняття та змісту проходження служби в органах прокуратури можна досягти, через дослідження складових понять, а саме:

- поняття «служба» як такої, у її управлінській та правовій площинах;
- поняття «проходження служби», як складової юридичної діяльності посадових осіб органів прокуратури,

та визначення співвідношення останньої з категоріями «державна служба», «публічна служба», «несення служби» тощо.

З цього приводу слушним є зауваження А.В. Самойленка про те, що «розгляд будь-якого поняття в будь-якій науці, а тим більше в науці суспільній, якою є юриспруденція, потребує вивчення термінів, які її складають, щоб чітко позначити предмет і межі дослідження» [1, с.98].

Дослідження служби в органах прокуратури України не залишилась поза увагою вітчизняних учених-юристів. Процесуальні аспекти, під час реалізації службових повноважень посадовими особами прокуратури, знайшли відображення в працях В.В. Долежана, В.С. Зеленецького, О.М. Литвака, П.В. Шумського. Як складову адміністративно-правових відносин службу в органах прокуратури України розглядали В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, С.І. Нечипоренко. Інституційні особливості прокуратури та служби в її органах досліджували В.І. Малюга, В.В. Мурза, Т.В. Корнякова, М.В. Косюта. Управлінсько-службові правовідносини були предметом докторського дисертаційного дослідження М.К. Якимчука.

Однак, здійснювались ці дослідження в основному на рівні повноважень, проваджень та процедур, у цей час як інші елементи зокрема рекрутингу персоналу для служби в органах прокуратури, проходження служби, залишилися поза увагою, а це на нашу думку обумовило обставини, за яких така юридична категорія, як проходження служби в органах прокуратури України, розкрита не на в повному обсязі.

Термін «служба» давно використовується у лексиці правових та управлінських наук, однак трактуються по різному, тому цей термін потребує більш детальнішого розгляду. У тлумачних словниках, поняття «служба» визначається, в багатьох значеннях.

Дописувачі Вільні енциклопедії «Wikipediја» пояснюють його, як:

1. Дія за знач. служити. // Обов'язок, визначений посадою.

2. Праця, заняття як засіб існування. // Місце, де хто-небудь працює, служить. // Озброєні люди, що служать у кого-небудь.

3. Перебування в армії, відбування військового обов'язку. // Певна галузь військових знань, обов'язків, а також система обслуговуючих установ у структурі армії.

4. Галузь виробництва, а також установа, організація, що відає тією чи іншою ділянкою роботи [2].

Тлумачний словник Даля В.І. ототожнює це поняття з словом – «служити», яке в свою чергу означає: бути на державній чи громадській службі, займати місце з певними обов'язками, працювати в ім'я чого-небудь, на благо кого-небудь, бути потрібним, необхідним [3].

Онлайн-версія академічного тлумачного словника «Словник української мови» в 11 томах пояснює це поняття такими змістами:

1. Дія за значенням служити.
2. Праця, заняття як засіб існування.
3. Перебування в армії, відбування військового обов'язку.
4. Галузь виробництва, а також установа, організація, що відає тією або іншою ділянкою роботи
5. Надвірні підсобні господарські приміщення, будівлі. Важне місце.
6. Слуги, прислуга.
7. Виконання в церкві релігійних обрядів; богослужіння.
8. розм. заст. Військовослужбовець, солдат [4].

Етимологічне походження терміну від старослов'янського дієслова «слоуговати» – служити. У відповідних формах існує у всіх слов'янських мовах: російська, білоруська, болгарська, сербська – «служба»; польська словацька, чеська – «služba»; подібне слово таким змістом спостерігаємо і в литовській «slauga».

Наявність різноманітних тлумачень досліджуваного поняття дає нам підстави розглядати його у трьох основних площинах:

1) як дія (діяльність) – служба Батьківщині, державна служба, служба в збройних силах, церковна служба (богослужіння), служба в органах прокуратури і т.д.;

2) як управлінський підрозділ – юридична служба, реєстраційна служба, дорожня служба, метеорологічна служба, пресслужба і т.д.;

3) як державний інститут (центральный орган виконавчої влади) – Служба Безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна реєстраційна служба України, Державна пенітенціарна служба України, Державна служба ветеринарної медицини України, Державна митна служба України, Державна служба зайнятості України, Державна податкова служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба молоді та спорту України і т.д.

Дослідник юридичної природи державної служби професор О.Ю. Оболенський, з огляду на поліфункціональну природу державної служби розглядає її також як: вид діяльності людини, соціально-правовий інститут, професію, як галузь юридичних наук, як галузь законодавства, як галузь права, як навчальну дисципліну [5, с.10-16, с.77]. Крім цього учений характеризує державну службу, як спеціалізовану сферу діяльності державних службовців, що виникає разом з державою та властива для неї як складова [5, с.26].

Таким чином, розвиваючи думку О.Ю. Оболенського зазначимо, що державна служба може проявлятися і в формі державного апарату.

До речі, концепція розгляду державної служби у площині державного апарату, так звана «концепція бюрократії», досить поширена в країнах Західної Європи та Сполучених Штатах Америки. Її прихильниками були німецький соціолог, філософ, історик, політекономіст Максимилиан Карл Емиль Вебер, відомий як Макс Вебер [374] та Томас Вудро Вільсон (президент США 1913-1921) [6].

Досліджуючи поняття «служба» в площині діяльності, варто виокремити її окрему таксономічну категорію – професійну діяльність – діяльність людини за ознаками певної сукупності професійних завдань та обов'язків (робіт), які виконує фахівець. Саме її – професійну діяльність, визначає В.О. Сластьонін, як особливий вид соці-

альної діяльності, спрямованої на передачу культури та досвіду, накопичених людством, створення умов для особистісного розвитку і підготовки до виконання соціальних ролей, визначених у суспільстві, створення професійно важливого продукту діяльності [7, с.77]. В.М. Манохін безпосередньо пояснює поняття «служба» як професійну діяльність певного контингенту службовців – з організації виконання і практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних структур [8, с.9].

Поняття «служба в органах прокуратури» не визначається ні відповідним статутним законом, ні іншими правовими актами. Хоча термін «служба» (в різних відмінках) зустрічається у Законі України «Про прокуратуру» досить часто.

Норми закону, які за своїм змістом пояснюють сутність поняття «служба в органах прокуратури», відсилають нас до Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ, у відповідності до ч.1 ст.9 якого служба в органах та установах прокуратури є одним із видів державної служби, що регулюється саме цим законом, з особливостями визначеними Законом України «Про прокуратуру» [9]. Однак ч.2 ст.9 Закону України «Про державну службу» формулюванням «регулювання правового становища державних службовців, що працюють в органах прокуратури ..., здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України», породжує колізію та неможливість чіткого розуміння правової природи служби в органах прокуратури. Тому, відповідь треба шукати в наукових дослідженнях. З цього приводу М.К. Якимчук зазначав, що «служба в органах прокуратури, в силу особливостей правового становища інституту прокуратури України, повноважень даного органу та його місця в системі державних органів, відзначається особливим характером» [10], «служба в органах та установах прокуратури є одним із видів державної служби, що регулюється Законом України «Про державну службу», оскільки «інше не передбачено законами України». Чинне законодавство України не ґрунтується на чіткій класифікації державної служби України на різні її

типи і види. Вирішення цього питання є актуальним завданням юридичної науки та практики» [11, с.102].

На службу в органах прокуратури як на державну службу, вказують також О.М. Литвак та П.В. Шумський, які стверджують, що «прокуратура – це комплексний та багатогранний правовий інститут, який виконує особливий вид державної діяльності із забезпечення верховенства закону, єдності, зміцнення законності, захисту прав та свобод людини і громадянина» [12, с. 23].

Специфічність служби в органах прокуратури не є винятковою. Специфікою наділені і інші види державної служби, такі як військова служба, служба в органах внутрішніх справ, служба в органах та підрозділах Державної служби надзвичайних ситуацій, служба на посадах суддів, служба в галузевих органах державної виконавчої влади і т.д. Проте трактувати ці види державної служби як окремі види служби, що не охоплюються поняттям «державна служба», було би помилковим.

Сутність служби в органах прокуратури, як і сутність державної служби, полягає у забезпеченні суверенітету, незалежності, демократичного розвитку України – соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

В правовій науці деколи можна зауважити підходи до визначення належності служби до державної – через гілки поділу влади [13, с.47-51]. На нашу думку розвиток науки в цьому напрямку може привести до помилкових результатів, оскільки поділ влади на гілки (законодавчу, виконавчу та судову) все рівно відбувається у рамках державної влади. Не зважаючи на те, що існують раціональні трактування знаходження прокуратури, як органу державної влади, за межами трьох хрестоматійних гілок, однак, вона надалі залишається державною та забезпечує державні функції, а не функції приватні чи корпоративні.

Нами пропонується також розгляд служби в органах прокуратури, як державної служби, з позиції характеристик посадової

особи – службовця, діяльність якого, з метою реалізації управлінських функцій, має владно-розпорядчий характер.

Наступною правовою категорією, що підлягає з'ясуванню – це поняття «проходження служби». Для цього звернемося до джерел тлумачення поняття «проходження». У Словнику української мови слово «проходження» вживається у значенні «дія за значенням проходити», яке в свою чергу, поряд з багатьма іншими змістами, означає «виконувати певну роботу, завдання» [14].

Таким чином загальне поняття «проходження служби» за своїм смисловим навантаженням є об'єднанням двох окремих сем, і його можна розуміти як «виконання яких-небудь обов'язків, завдань, призначень під час роботи в ім'я чого-небудь».

Різні наукові формулювання визначення цього правового інституту все ж таки відображають однаковий зміст.

Проходження державної служби – це сукупність юридичних фактів, пов'язаних з виникненням, зміною та припиненням державно-службових відносин, а саме з прийняттям на державну посаду, службовою кар'єрою та припиненням служби [15].

Проходження державної служби є складовою інституту державної служби, який об'єднує норми, що визначають: формування кадрового резерву; вступ на державну службу; просування (переміщення) по службі; щорічну оцінку та атестацію; професійне навчання; підстави й способи припинення державної служби [5, с.58-64].

На думку С.Д. Дубенко «інститут проходження державної служби складається з організації добору кадрів в управлінський апарат, здійснення переміщень працівників по службі, встановлення і реалізації засобів звільнення з державної служби» [16, с.65].

Через зарахування на державну службу та просування по службі бачить зміст проходження служби Ю.П. Битяк, хоча цим поняттям він охоплює інститути кадрової роботи (у тому числі підбір та прийняття на службу), а також перебування в кадровому резерві, стажування, службові заохочення та дисциплінарні стягнення [17, с.112-115].

З такими визначеннями досліджувано-го поняття можна погодитись, за винятком

такої складової як добір на службу, та будь-яких інших кадрових процедур, що передують призначенню особи на посаду. На нашу думку, категорія «добір на службу» є кадровою роботою, яка передує прийняттю на службу, а значить виходить за рамки часового відрізка перебування державного службовця у трудових (службових) відносинах з органом державної влади як працедавцем, адже службова кар'єра починається із вступу на державну службу та зарахування в штат установи чи організації.

З врахуванням таких обставин найбільш вдале визначення, на нашу думку, подає С.Г. Стеценко: «Проходження державної служби – процес діяльності державного службовця на посадах, які він обіймає починаючи від моменту складання присяги державного службовця та завершуючи припиненням державної служби» [18, с.153].

О.Ю. Оболенський та В.М. Сороко розглядають поняття проходження державної служби у вузькому та в широкому розумінні:

- у вузькому розумінні проходження державної служби – це процес перебування на державній службі з моменту виникнення державно-службових відносин до їх припинення, переміщення по службі, присвоєння рангів, вирішення інших питань, пов'язаних із службою;

- у широкому розумінні, до визначення поняття у вузькому розумінні слід додати питання, пов'язані з прийняттям на державну службу та припиненням державної служби [19].

Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ статтею 24 зазначає загальні правовідносини проходження служби, однак дефініції цього поняття не встановлює. Хоча зі змісту цієї статті можна визначити, що проходженням служби є: і прийняття на державну службу, і просування по ній службовців, і стимулювання їх праці, і вирішення інших питань пов'язаних із службою [9].

Пристаючи до висвітлення категорії «проходження служби в органах прокуратури», перш за все, слід звернути увагу на специфіку цього виду суспільно корисної діяльності. Як зазначає С.І. Нечипоренко, «... під час якої службовці органів прокуратури

(прокурори, слідчі прокуратури) вступають у відносини, зміст яких визначається конституційним призначенням цієї служби відповідно ст. 121 Основного Закону та прийнятими на виконання конституційних приписів Закону України «Про прокуратуру», інших законодавчих та підзаконних актів [20, с.10].

Проходження служби в органах прокуратури також розуміється дослідниками по різному. Так, С.І. Нечипоренком – як «... сукупність взаємопов'язаних процедур добору на службу, прийняття на службу, реалізації службової кар'єри та припинення служби. Виділені процедури охоплюються відповідними стадіями та етапами процесу проходження служби в органах прокуратури» [20, с.8]. С.В. Антоновим – «службові відносини, що зачіпають істотні сторони діяльності прокуратури як багатофункціонального органу в системі правоохоронних органів» [21, с.22].

Служба в органах прокуратури охоплює діяльність посадової особи щодо практичного і професійного виконання завдань та функцій держави саме органами прокуратури, створеними державою для практичного виконання специфічних державних правоохоронних функцій, при тому, що на відміну від інших гілок державної влади, Конституція України не віднесла прокуратуру ні до одної з них, закріпивши її статус в окремому розділі, як це до речі зроблено і з Верховною Радою України, Президентом України та судами хоча місця трьох останніх є чітко визначеними.

Виконання прокуратурою специфічних функцій та її особливе місце в 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, перш за все, діяльністю прокуратури спрямованою на всебічне утвердження верховенства права та закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: закріплених Конституцією України незалежності держави, суспільного та державного ладу, політичної та економічної системи, прав національних груп та територіальних утворень; гаранто-

ваних 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 [22, с.19]. Що, у свою чергу, обумовлює специфічні вимоги до прокурорських кадрів. Спробуємо перелічити окремі специфічні (за С.І. Нечипоренком – додаткові, оскільки додатково висуваються до прокурорів, в порівнянні з іншими категоріями державних службовців [20, с.89-92]) вимоги та роз'яснити їхній зміст цих специфічних вимог до прокурорських кадрів.

Проходження служби в органах прокуратури можна розуміти у декількох аспектах. По-перше, з позицій динаміки відповідних відносин, тобто їх виникнення, зміни та припинення. По-друге, як сукупність певних послідовно здійснюваних адміністративних процедур, тобто, у процедурно-процесуальному аспекті. Обидва визначені підходи взаємопов'язані, однак перший аспект – динамічний – більше стосується галузі трудового права.

Аналіз викладеного дає підстави розглядати проходження служби в органах прокуратури як підінститут державної служби, що характеризується тривалим організаційно-правовим процесом, забезпечує реалізацію правового статусу службовця прокуратури, починається з прийняття його на службу в прокуратуру, виконання ними посадових правоохоронних обов'язків, управлінських та інших функцій, виникненням державно-службових відносин в системі органів та установ прокуратури, подальшого переміщення по службі і закінчується припиненням служби в прокуратурі.

Література:

1. Самойленко, А.В. Суб'єкти господарського права: поняття та класифікація / А.В. Самойленко // Право України. – 1998. – №6. – С.98-102.;
2. Служба. Wikipediya. Вільна енциклопедія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Служба>;

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено теоретичний аналіз служби в органах прокуратури як різновиду державної служби в правоохоронній системі. Запропоновано наукове визначення поняття «проходження служби в органах прокуратури».

SUMMARY

In the article a theoretical analysis of the public prosecution service as a form of public service in the law enforcement system is performed; scientific definition of the concept of "service in public prosecution" is proposed.

3. Толковый словарь живаго великорускаго языка Владимира Даля. [Електронний ресурс] / СПб.: Типография ИАН, 1869. – Режим доступу: <http://slovardalja.net>;
4. Словник української мови. [В 11 т.]. Т. 9 : С / ред. І. С. Назарова [та ін.]. – К. : Наук. думка, 1978. – 916 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/sluzhba>;
5. Оболенський, О.Ю. Державна служба: [підручник] / О.Ю. Оболенський. К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.;
6. Уткин, А.И. Вудро Вильсон / А.И. Уткин – М.: Культурная Революция, 2010. – 552 с.;
7. Сластенин, В.А. Формирование личности учителя советской школы в процессе профессиональной подготовки / В.А. Сластенин. – М.: Просвещение, 1976. – 160 с.;
8. Манохин, В.М. Служба и служащие в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин – М.: Юрист., 1997. – 296 с.;
9. Про державну службу. Закону України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. [Електронний ресурс]. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>;
10. Якимчук, М.К. Проблеми правового регулювання служби в органах прокуратури України [Електронний ресурс] / М.К. Якимчук // Науковий вісник Чернівецького ун-ту : Правознавство . – 2003. – № 72.. – Режим доступу : <http://lawreview.chnu.edu.ua/article.php?lang=ua&visnuk=15&article=336>;
11. Якимчук, М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / М.К. Якимчук; Чернів.Нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2002. – 470;
12. Литвак, О.М. Проблеми реформування кримінальної юстиції / О.М. Литвак та П.В. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 2. – С. 19-24.;
13. Стрельников, В.В. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. / В.В. Стрельников. Поволж. академ. госуд. службы. Саратов, 2008. – 221 с.;
14. Словник української мови. [В 11 т.]. Т. 8 : Природа-Ряхтливий / ред. В.О. Винник [та ін.]. – К. : Наук. думка, 1977. – 928 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/prokhodyty>;
15. Правознавство: Навчальний посібник / За заг. ред. С.М. Тимченка, Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: Запорізь.Націон. ун-т, 2007. – 588 с. [Електронний ресурс]– Режим доступу: <http://gadnuk.info/pidrychnuku/pravoznavstvo/485-2010-11-14-12-05-24/9132-4--.html>;
16. Дубенко, С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: [Навчально-методичний посібник] / [За заг.ред. проф. Н.Р. Нижник]. – К.: Ін Юре, 1999. – 244 с.;
17. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт.кол.), [В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.]; [за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.;
18. Стеценко, С.Г. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко– К: Атіка, 2007. – 624 с.;
19. Оболенський, О.Ю., Сороко, В.М. Проходження державної служби. Тематичний семінар. [Електронний ресурс].Офіційний сайт Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. – Режим доступу: cprk.org.ua/files/prohodsenna_derz_sluzbi.doc;
20. Нечипоренко, С.І. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури: дис. ... канд. юрид. 12.00.07 / С.І. Нечипоренко; Одеська юрид.академ. Одеса., 2011. – 205 с.;
21. Антонов, С.В. Государственная правоохранительная служба в прокуратуре Российской Федерации: Состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / С.В. Антонов; НИИ проблем укрепл. закон. и правопоряд. при Генер.прокуратуре РФ, М., 2004. – 30 с.;
22. Нечипоренко, С.І. Проходження служби в органах прокуратури як різновид публічної служби / С.І. Нечипоренко // Актуальні проблеми держави і права . – 2010. – Вип. 56. – С. 18-23.;
23. Max Weber: The theory of social and economic organization. New York: Oxford University Press, 1947. Pp. x, S. 436.