

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Банах Сергій Володимирович - кандидат юридичних наук, декан юридичного факультету, доцент кафедри кримінального права та процесу Тернопільського національного економічного університету

Sa stabilit că în cadrul legislației din Ucraina nu există nicio interpretare a categoriei „statut juridic administrativ” în general și în contextul activităților funcționarilor publici din cadrul parchetului în special. Sunt dezvăluite tendințele sistemului de elemente ale statutului juridic administrativ al funcționarilor publici ai parchetului. Se efectuează o analiză a elementelor statutului administrativ al funcționarilor publici din cadrul parchetului și a caracteristicilor sale structurale. Se atrage atenția asupra necesității de a îmbunătăți calitatea culturii managementului, precum și asupra algoritimizării comportamentului profesional al funcționarilor publici în anumite situații.

Cuvinte cheie: parchet, organele parchetului, statutul juridic administrativ, un funcționar public, funcțiile parchetului.

Встановлено, що в межах законодавства України відсутнє тлумачення категорії «адміністративно-правовий статус» загалом і в контексті діяльності державних службовців в органах прокуратури зокрема. Виявлені тенденції у системі елементів адміністративно-правового статусу державних службовців прокуратури. Здійснено аналіз елементів адміністративно-правового статусу державних службовців в органах прокуратури та запропонована їх структурна характеристика. Привернуто увагу до необхідності підвищення якості управлінської культури, а також алгоритмізації професійної поведінки працівників прокуратури у певних ситуаціях.

Ключові слова: прокуратура, органи прокуратури, адміністративно-правовий статус, державний службовець, функції прокуратури.

It is established that within the legislation of Ukraine there is no interpretation of the category «administrative legal status» in general and in the context of the activities of civil servants in the prosecutor's office in particular. The tendencies in the system of elements of the administrative legal status of civil servants of the prosecutor's office are revealed. An analysis of the elements of the administrative legal status of civil servants in the prosecutor's office and its structural characteristics is carried out. Attention is drawn to the need to improve the quality of management culture, as well as algorithmization of professional behavior of civil servants in certain situations.

Key words: prosecutor's office, prosecutor's office bodies, administrative legal status, a civil servant, functions of the prosecutor's office.

Постановка проблеми. З моменту здобуття Україною незалежності питання функцій і повноважень прокуратури характеризується дискусійним характером та підвищеною увагою громадськості. У свою чергу, наявність пев-

ного кола спеціальних прав та обов'язків, якими наділені державні службовці в органах прокуратури для реалізації своїх повноважень, а також особливості проходження державної служби в органах прокуратури спричинюють

ряд викликів, що вимагають оптимальних опцій щодо вдосконалення правового регулювання їх правового статусу. З огляду на зазначене, актуальним є ґрунтовне дослідження структурних елементів адміністративно-правового статусу державних службовців в органах прокуратури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про постійну увагу до питань вдосконалення функціонування органів прокуратури в Україні. Даній проблематиці присвячені наукові праці таких вчених, як: О.В. Анпілогова, М.М. Бурбики, В.В. Долежана, М.Ю. Івчука, Т.В. Корнякової, Т.Є. Мироненко, М.О. Потебенька, І.Б. Протаса, Є.М. Поповича, В.В. Сухоноса, Г.П. Середи, П.В. Шумського, В.В. Шуби та багатьох інших [1, с. 56]. Однак, слід констатувати, що незважаючи на детальну розробку теоретико-методологічної бази діяльності органів прокуратури, проблематика адміністративно-правового статусу державних службовців в органах прокуратури потребує якісніших наукових пошуків.

Метою статті є теоретико-прикладний аналіз адміністративно-правового статусу державних службовців в органах прокуратури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи категорію «адміністративно-правовий статус», доцільно відзначити різноманітність позицій науковців та відсутність законодавчого тлумачення щодо її розуміння. Зокрема, Ю.С.Шемшученко зазначав, що поняття «правовий статус» має глибокі історичні корені. Перші згадки про юридичний статус містяться ще у працях давньоримських вчених. У перекладі з латинської мови (status) означає становище, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі. Потреба в сучасному розумінні значення поняття «статус» зумовлена перш за все необхідністю описання соціальної структури суспільства [2]. У свою чергу, О. Музичук під правовим статусом суб'єкта адміністративно-правових відносин визначає систему закріплених у законодавчих актах характеристик, які визначають його роль, місце та функції в системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємодії між ними [3, с.320].

Аналізуючи різноманітні наукових позицій щодо елементів адміністративно-правового статусу державних службовців прокуратури, слід виокремити у цій системі певні тенденції: по-перше, жодний з учених не заперечує, що до змісту адміністративно-правового статусу належать суб'єктивні права та юридичні обов'язки будь-яких суб'єктів права; по-друге, переважна кількість учених вважає, що невід'ємним елементом адміністративно-правового статусу державних службовців прокуратури є завдання й функції цього правоохоронного органу (М. Івчук, М. Косюта, В. Миколенко, В. Сухоніс, В. Шуба, М. Якимчук та ін.); по-третє, деякі вчені переконані, що елементом правового статусу службовців прокуратури є юридична відповідальність (М. Івчук, В. Миколенко, С. Марченкова й ін.); по-четверте, окремі вчені зараховують до адміністративно-правового статусу державних службовців прокуратури повноваження, обмеження, гарантії і стандарти етичної поведінки (С. Марченкова).

Беручи до уваги наведене, переконані, що структурно адміністративно-правовий статус державних службовців повинен включати такі елементи, як: законодавство, права, обов'язки, обмеження, гарантії, відповідальність, а також стандарти етичної поведінки.

Першим базовим елементом досліджуваного правового статусу службовців прокуратури є законодавство про службу в органах прокуратури. Зокрема, у статті 131-1 Конституції України зазначено: «В Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію 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; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» [4].

Серед міжнародно – правових актів варто звернути увагу на Рекомендації Рес (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (6 жовтня 2000 р.) [5] та Висновок № 3 (2008) Консультативної ради

європейських прокурорів про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права» [6].

Зазначимо, що Закон України «Про державну службу» [7] 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 і на державних службовців органів прокуратури, крім прокурорів.

Так, Положенням про організацію кадрової роботи в органах прокуратури від 18.12.2017 № 351 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» [10] 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 державним 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.

Варто відзначити, що в органах прокуратури відсутні посади державної служби категорії «А», відповідно державним службовцям органів прокуратури можуть присвоюватись виключно ранги категорій «Б» та «В». Вказані ранги державним службовцям органів прокуратури присвоює керівник відповідної прокуратури.

Проте, на сьогодні, специфіка діяльності прокуратури, статусу прокурорів потребує ре-

тельного добору кадрів в органи прокуратури, конкретизації адміністративно-правового статусу працівників, чіткого визначення їх прав, обов'язків та гарантій їх реалізації. Відтак, на основі аналізу проведених раніше наукових досліджень можна стверджувати, що незважаючи на велику увагу науковців до проблем державної служби, організаційно-правові основи встановлення та формування адміністративно-правового статусу державних службовців органів прокуратури предметом ретельних наукових досліджень ще не були.

Визначальним елементом адміністративно-правового статусу державного службовця прокуратури є його права та обов'язки. Як визначають сучасні вчені-правознавці, важливою особливістю правового статусу державного службовця, що відрізняє його від приватної особи є первинність обов'язків і похідне спрямування прав. Тобто завдання та функції державної служби за своєю природою зумовлюють необхідність закріплювати спочатку службові обов'язки й лише потім службові права [9, с.25]. М. Івчук визначає, що права й обов'язки працівників прокуратури – це здатність реалізовувати владні повноваження, що спрямовані на виявлення та усунення порушень чинного законодавства, а також запобігання порушенням усіма органами держави та їх посадовими особами й обов'язково забезпечуються державним примусом [10, с.17]. Обов'язки державних службовців органів прокуратури думку автора можна поділити на загальнослужбові і посадові (спеціальні). Відповідно до Закону України «Про державну службу», основними обов'язками державних службовців додержання Конституції України та інших законодавчих актів ефективне виконання функціональних обов'язків; недопущення порушень дисципліни та законності; своєчасне і повне виконання управлінських рішень; дотримання режиму державної та службової таємниці, а також доступу до публічної інформації; постійне підвищення рівня своєї кваліфікації та професіоналізму [7].

Дисциплінарним статутом прокуратури України також передбачені обов'язки державного службовця органу прокуратури, зокрема, такі як: плекати високі моральні якості, бути

принциповими і непримиренними до порушень законів; поєднувати реалізацію своїх професійних обов'язків з громадянською відповідальністю, справедливістю та непідкупністю; суворо додержувати вимог закону; виявляти ініціативність в роботі, підвищувати її якість та ефективність і сприяти утвердженню верховенства законності, забезпеченню демократії формуванню у правосвідомості громадян поваги до законів, а також норм суспільного життя[7].

Державні службовці органів прокуратури мають поряд із правами людини, громадянина та державного службовця також специфічні права, передбачені за посадою, необхідні їм для безпосереднього виконання своїх посадових обов'язків. Враховуючи функціональну спрямованість прав державних службовців органів прокуратури, вважаємо за доцільне поділити їх на загальногромадянські, загальнослужбові й посадові. Н. Матузов наголошує, що права природа службових прав визначає їх зміст, який становить така єдність: вид і міра можливої поведінки самого носія державної влади, можливість вимагати відповідної поведінки (виконання певних дій чи, навпаки, утримуватися від дій) від інших зобов'язаних осіб, можливість звернутися в необхідних випадках за сприянням до відповідного державного органу, а також можливість користуватися певними соціальними благами [12, с.115].

Вступаючи на службу в органах прокуратури, особа, крім прав та основних обов'язків державного службовця, свідомо й добровільно приймає встановлені законодавством обмеження і заборони. Правові обмеження державних службовців прокуратури зумовлено специфікою виконуваних ними функцій і службових повноважень. Головна мета законодавчих обмежень – це забезпечення прозорого й ефективного функціонування органів прокуратури, встановлення правових бар'єрів перед можливими зловживаннями службовців, створення умов для належного виконання їх посадових повноважень. На нашу думку, існує два види службових обмежень: загальні (встановлені законодавством про державну службу та про запобігання корупції); спеціальні (встановлені законодавством про прокуратуру).

Зважаючи на наділеність працівників прокуратури досить широким спектром владно-розпорядчих повноважень, особливу увагу слід приділити підвищенню якості управлінської культури (прийняття рішення, його підготовка, реалізація, прогнозування наслідків ухваленого рішення), а також алгоритмізації професійної поведінки у певних ситуаціях.

Відповідно, зазначимо, що упродовж останнього часу в Україні було забезпечено артикуляцію і правову регламентацію деонтологічних засад професійної діяльності та поведінки працівників прокуратури. Ці процеси відбувалися у контексті вжиття системних заходів, спрямованих на поглиблення етизації державної служби. Закріплені в низці законів і підзаконних нормативно-правових актів морально-етичні імперативи виконують роль своєрідних запобіжників професійній деформації працівників прокуратури та водночас є орієнтирами належної поведінки під час виконання службових обов'язків та поза службою.

Висновки. Таким чином, відсутність чіткого законодавчого трактування категорії «адміністративно-правовий статус» зумовлює низку неточностей і дискусій стосовно характеристики елементів адміністративно-правового статусу державних службовців в органах прокуратури. Однак, відзначаємо головну роль саме їхнього однозначного розуміння у створенні умов, які б забезпечили ефективну реалізацію державними службовцями в органах прокуратури їхніх завдань та функцій. Саме тому, запропоновано структурно адміністративно-правовий статус державних службовців розуміти як сукупність таких елементів, як: законодавство, права, обов'язки, обмеження, гарантії, відповідальність, а також стандарти етичної поведінки. Переконані, що вказані елементи уможливають належне забезпечення діяльності державних службовців в органах прокуратури для своєчасного виконання ними своїх повноважень.

Література

1. Бабенко В.І. Сутність адміністративно-правового статусу державних службовців органів прокуратури. Наше право. № 4, 2014. С. 56-59.

2. Шемшученко Ю.С. Правовий статус. Юридична енциклопедія в 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ. Юренцикл., 2003. Т. 5 С. 44.
3. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. Форум права. 2008. № 1. С. 316–321.
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Рекомендація Рес (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (6 жовтня 2000 р.). URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.
6. Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права». URL: http://www.gp.gov.ua/ua/cmoh.html?_m=publications&_t=rec&id=101556.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. С. 43.
8. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18/card2#Card>.
9. Перевалова Л.В., Киян М.Ш., Разіна О.І. Проблеми вдосконалення правового статусу державних службовців. Вісник Національного технічного університету. Серія «Актуальні проблеми розвитку українського суспільства». 2013. № 69. С. 24–31.
10. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Держ. наук.-досл. інст. МВС України. Київ, 2011. 19 с.
11. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України від 06.11.1991 № 1796-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12#Text>
12. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. 237 с.