

УДК 347.454

К. О. Сіренко

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

З'ясовано сутність поняття проходження служби в органах прокуратури України. Проведено детальний аналіз понять «служба» та «державна служба», на підставі якого висунуто авторське бачення визначення служби в органах прокуратури України.

Ключові слова: державна служба, служба, прокуратура, проходження служби, влада.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку української державності характеризується підвищеним інтересом до проблем діяльності органів державної влади, у завдання яких входить забезпечення верховенства закону, єдності та зміцнення законності, захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави, що охороняються законом.

Організація і діяльність всіх державних органів, у тому числі й прокуратури України, будуються відповідно до певних ідейних основ, що виражають особливості правового становища кожного з цих органів і дозволяють, тим самим, індивідуалізувати статус кожного з них. Саме на їх основі визначаються компетенція прокуратури, повноваження прокурорських працівників, розвивається законодавство про

© Сіренко К. О., 2015

прокуратуру і прокурорський нагляд. У зв'язку з цим організація проходження служби в органах прокуратури є основами, фундаментом побудови прокуратури України і всіх напрямів її діяльності. Необхідність дослідження обраної теми обумовлена також тим, що останнім часом дуже гостро обговорюється питання про порушення деяких принципів організації і діяльності вітчизняної прокуратури у зв'язку із майбутнім створенням Державного бюро розслідувань, яке, по суті, має стати самостійною і незалежною системою слідчих органів, до якого відійдуть повноваження слідчо-прокурорських співробітників.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні питання організації діяльності органів прокуратури України були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, В. Т. Білоуса, В. Г. Бесараба, М. М. Бурбики, А. С. Васильєва, Ю. М. Грошового, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, П. М. Каркача, М. В. Косюти, В. І. Малюги, І. Є. Марочкіна, М. І. Мичка, О. Р. Михайленка, С. І. Нечипоренка, В. М. Підгородинського, М. О. Потебенька, Є. М. Поповича, М. В. Руденка, В. А. Селезньова, В. В. Сухоноса, П. В. Шумського, М. К. Якимчука та ін. Наукові праці цих учених служать фундаментальною базою для подальшого дослідження різноманітних питань діяльності органів прокуратури; завдяки доробку зазначених науковців створено ґрунтовну теоретичну базу, визначено ключові теоретико-методологічні принципи, розкрито окремі аспекти проходження служби в органах прокуратури України. Проте окремі теоретичні питання залишаються неузгодженими, зокрема мова йде про визначення поняття проходження служби в органах прокуратури України. Таким чином, проведений аналіз джерел дає підстави говорити про відсутність комплексних досліджень, які присвячені вивченню особливостей визначення поняття проходження служби в органах прокуратури України. Власне, викладене вище і визначає актуальність нашої статті.

Метою цієї статті є з'ясування сутності поняття проходження служби в органах прокуратури України.

Виклад основного матеріалу. Більшість проблем у сучасній Україні беруть свій початок в неякісному функціонуванні державного апарату, неналежному виконанні службовцями всіх категорій своїх посадових обов'язків. Тому первинним завданням є визначення всіх ознак працездатності державних органів, створення умов і стимул-реакцій для якісного виконання посадовими особами покладених на них державних повноважень, вивчення шляхів удосконалення службово-правових відносин. У зв'язку з цим важливою науковою і практичною проблемою в цей час є формування в прокуратурі, як в особливому державному органі, компетентного прокурорсько-слідчого апарату, організація його ефективного функціонування.

Розгляд служби сьогодні не можливий без дослідження її теоретико-правових засад.

Так, тлумачний словник С. І. Ожегова визначає поняття «служити» як робити що-небудь, для кого-чого-небудь, виконуючи чітко-небудь волю, накази, працювати на користь чого-небудь» [1, с. 675].

У сучасній юриспруденції до вивчення цього питання в теоретичному плані звертаються перш за все вчені-адміністративісти, розглядаючи в цілому як службову таку соціально-значущу діяльність, яка виражає безпосередній зв'язок з конкретною людиною, спрямована на її користь і з її відома. Зокрема, В. М. Манохін дає таку дефініцію: це професійна діяльність певного контингенту осіб – службовців з організації виконання і практичної реалізації повноважень державних, суспільних та інших соціальних структур [2, с. 9].

Термін «державна служба» має багато значень як у соціальному, так і в правовому плані. На думку Ю. М. Козлова та Л. Л. Попова, службою держави в широкому сенсі слова можна назвати визначену діяльність на користь держави. Конкретизуючи свою позицію, вони визначали державну службу як особливе публічно-правове відношення службовця до держави, що ґрунтується на підпорядкуванні і має своїм змістом обов'язкову діяльність, що здійснюється від імені держави і спрямована на здійснення певного завдання державної діяльності [3, с. 271]. Більш скорочене визначення пропонує С. Г. Серьогіна: під державною службою розуміється професійна діяльність із забезпечення виконання повноважень державних органів [4, с. 179].

У свою чергу, Ю. П. Битяк пропонує ввести єдине поняття «державна служба» стосовно двох варіантів регулювання державно-службових відносин [5, с. 126]. Учений класифікує державних службовців за різними критеріями (ознаками), серед яких перше місце посідає ознака виконання спеціальних професійних обов'язків та характер державної служби. За цим критерієм виокремлено цивільних та мілітаризованих державних службовців. Перші, крім відповідних рангів, що належать до певних категорій посад державних службовців, інших звань не мають. Їх правовий статус урегульований у повному обсязі законом України «Про державну службу», що не виключає можливості встановлення деяких особливостей проходження державної служби в окремих галузях та сферах. У чинному законодавстві про мілітаризовану державну службу та її службовців зазначено, що регулювання правового становища державних службовців, які працюють в апараті органів Служби безпеки України, внутрішніх справ тощо, здійснюється відповідно до Закону про державну службу, якщо інше не передбачено законами України [5, с. 122–123].

Як відзначають М. М. Конін та М. П. Петров, державна служба як соціальна і державно-правова категорія є складним суспільним явищем. Її необхідно розглядати як організаційний і правовий інститут. Як організаційний інститут вона тісно пов'язана з організацією державної діяльності і є її елементом. Як правовий інститут державна служба включає сукупність правових норм, що регулюють однорідне коло суспільних відносин з державної організації і практичного здійснення службових повноважень [6, с. 104–106].

Становить інтерес думка О. Ф. Ноздрачова, який визначає державну службу як установлений державою, нормативно виражений і легітимний, такий, що визнається громадянами, юридичний

інститут практичного здійснення державної влади і повсякденного використання законодавства у масштабі всього суспільства і реального часу [7, с. 14].

В науковій літературі є різні класифікації державної служби, при цьому служба в прокуратурі виділяється окремо. Так, відповідно до конституційно-правового принципу розділення влади державна служба може бути підрозділена на службу в органах законодавчої, виконавчої і судової влади. Відомий учений-адміністративіст Ю. М. Стариков вважає, що за цими рамками залишається служба як професійна діяльність в органах прокуратури, яка також має бути (і є, по суті) державною. Якщо дотримуватись логіки законодавця, то прокурори – це «інші» особи, які безпосередньо виконують повноваження державних органів, займаючи державні посади категорії «А». Співробітники прокуратури (помічники прокурора, свідчі) можуть бути віднесені до осіб, що заміщають державні посади державної служби категорій «Б» і «В» [8, с. 39].

Як відзначають М. М. Конін та М. П. Петров, державна служба є міжгалузевим інститутом, що охоплює норми багатьох галузей права: адміністративного, фінансового цивільного, трудового та навіть кримінального. Проте в більшій своїй організаційній частині служба є найважливішим адміністративно-правовим інститутом [6, с. 203–204].

До речі, М. К. Якимчук підкреслює, що служба в органах прокуратури, з огляду на особливості правового становища інституту прокуратури України, повноважень цього органу та його місця в системі державних органів, вирізняється особливим характером [9].

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. Стаття 3 Основного Закону визначає, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [10, с. 91].

Розгляд питання про службу в органах прокуратури України неможливий без установаження місця цього органу в системі державних органів влади. Від належності до тих або інших органів залежить саме зміст служби в них. Визначення місця органів прокуратури в системі владних структур має вирішальне значення для перспектив розвитку і вдосконалення службово-правових відносин. З'ясуємо співвідношення прокуратури з конституційно встановленими гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою.

У теоретичному плані дуже важливими видаються погляди, висловлені В. Я. Тацієм, Ю. М. Грошевим, В. Є. Чиркінім, щодо існування в будь-якої держави універсальної контрольної функції, яка випливає із сутності публічної влади і реалізується особливою гілкою влади – контрольною [11]. Так, В. Є. Чиркін до носіїв цієї гілки державної влади відносить найвищі органи держави особливого роду,

незалежні у здійсненні своїх функцій, організаційно відособлені, такі, що володіють специфічними повноваженнями і необмеженою сферою їх використання. Органи контрольної влади займаються розслідуванням, перевіркою, вивченням стану справ, про результати своєї роботи вони доповідають іншим органам держави, які і вживають відповідні заходи до порушників [12, с. 114–116]. Ю. В. Кореневський також висловився про те, що теоретично можливе виділення контрольної влади, що не співпадає з трьома традиційними, куди входила і прокуратура [13, с. 26].

На наш погляд, зараз розглядати прокуратуру України як четверту наглядову владу було б передчасно. В умовах реорганізації всієї слідчо-прокурорської системи та прийняття нового закону України «Про прокуратуру» [14] функції прокуратури значно звужені.

У сучасних соціально-економічних умовах єдиним органом, який міг би забезпечити верховенство закону в нашій країні, є прокуратура. Місце, відведене їй в Конституції України, недостатнє. Прокуратура не відноситься до законодавчої, виконавчої або судової влади, а також, не будучи якоюсь іншою самостійною гілкою державної влади, в той же час виконує в державному механізмі особливу роль, визначену історичними традиціями і досвідом, рівнем функціонування правових інститутів і виконання ними своїх правоохоронних завдань, потребами розвитку суспільства.

Необхідно відзначити, що конституційний статус становить важливу частину правового статусу прокуратури. Він включає конституційні норми про діяльність прокуратури, закріплення в них місця, ролі і призначення органів прокуратури в механізмі розділення і взаємодії органів влади, повноваження з реалізації покладених на них Конституцією України функцій. Спеціально прокуратурі присвячені лише три статті Конституції України [15] – статті 121–123, у яких закріплено елементи конституційного статусу прокуратури:

- визначення, що прокуратура становить єдину систему (ст. 121);
- порядок призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора (ст. 122);
- рівень правового регулювання діяльності прокуратури (ст. 123).

З викладеного видно, що конституційне регулювання статусу прокуратури обмежене лише питаннями організаційного характеру і не порушує принципових моментів, пов'язаних з визначенням місця, ролі і призначення прокуратури в Україні.

Прокурори, виконуючи свої професійні обов'язки, які спрямовані на забезпечення захисту законних прав та інтересів громадян і суспільства, застосовують передбачені законодавством заходи впливу до порушників законів, для усунення допущених порушень. Таким чином, їх діяльність виявляється безпосередньо зверненою до конкретних осіб – як до тих, котрі постраждали від правопорушення, так і до тих, які винні в їх скоєнні. Здійснюючи свої повноваження щодо захисту і відновлення чийх-небудь порушених прав, працівники прокуратури реалізують перш за все волю держави. Так, у статті 1

закону України «Про прокуратуру» [14] закріплено, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

У Законі про прокуратуру не міститься визначення базового поняття служби в органах і установах прокуратури. Тому, **підбиваючи підсумок**, на основі проведеного вище аналізу можемо запропонувати таке визначення: служба в органах прокуратури України – професійна правоохоронна діяльність співробітників органів прокуратури України, спрямована на забезпечення верховенства законності, дотримання прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави.

Список використаних джерел: 1. Словарь русского языка : ок. 52 000 сл. / под общ. ред. С. П. Обнорского ; сост. С. И. Ожегов. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М. : Госиздат, 1952. – 848 с. 2. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование / В. М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 296 с. 3. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с. – (Institutiones). 4. Серьогіна С. Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. – Харків : Право, 2005. – 256 с. 5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Харків : Право, 2005. – 304 с. 6. Конин Н. М. Административное право : крат. учеб. / Н. М. Конин, М. П. Петров. – М. : Норма, 2005. – 368 с. 7. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учеб. для подгот. гос. служащих / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с. 8. Стариков Ю. Н. Служебное право : учебник / Ю. Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – 698 с. 9. Якимчук М. К. Проблемы правового регулирования службы в органах прокуратуры Украины / М. К. Якимчук // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2003. – Вип. 172 : Правознавство. – С. 102–108. 10. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Наук. думка, 2007. – 585 с. 11. Дроздов О. Конституція України як джерело кримінально-процесуального права / Дроздов Олександр // Юридичний журнал. – 2007. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2734>. 12. Чиркин В. Е. Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. – М. : Норма – Инфра-М, 2013. – 688 с. 13. Корневский Ю. В. Государственное обвинение в условиях судебной реформы (процессуальный, тактический и нравственный аспекты) : метод. пособие / Ю. В. Корневский. – М. : Изд-во НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1994. – 84 с. 14. Про прокуратуру : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII // Голос України. – 25.10.2014. – № 206. 15. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Зі змін. та допов.

Надійшла до редколегії 03.08.2015



Сиренко Е. А. Понятие и сущность службы в органах прокуратуры Украины

Выяснена сущность понятия прохождения службы в органах прокуратуры Украины. Проведён детальный анализ понятий «служба», «государственная служба», на основании которого выдвинуто авторское видение определения службы в органах прокуратуры Украины.

Ключевые слова: государственная служба, служба, прокуратура, прохождение службы, власть.

Sirenko K. O. The concept and nature of the service within prosecutor's office in Ukraine

It is grounded that the regulation of the activities and essence of service within prosecutor's office at the present stage of development of Ukrainian statehood is an essential pledge of human rights protection in relations with the state and other interests of the society.

It is noted that consideration of the issue about service within prosecutor's office in Ukraine is not possible without establishing the place of this agency in the system of state authorities, because the content of service within them is dependent on the association to these agencies. Determination of the place of prosecutor's office in the system of the authorities is crucial for the perspectives of developing and improving service and legal relations. It is also noted that now it would be premature to consider prosecutor's office of Ukraine as a fourth supervisory authority.

It is established that in the present socio-economic conditions the only agency that could ensure the rule of law in our country is the prosecutor's office. The place provided to it by the Constitution of Ukraine is not enough.

It is stated that prosecutor's office not belonging to the legislative, executive or judicial power, and not being any other independent branch of state power, at the same time has a specific role in the state mechanism, defined by historical traditions and experience, by the level of functioning of legal institutions and performance of their law enforcement tasks, by the needs of the society's development.

Keywords: state service, service, prosecutor's office, service, power.

