

УДК 347.454

С. В. Ківалов

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОВАВА ПРИРОДА ВІДНОСИН У СФЕРІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Визначення правової природи відносин у сфері проходження служби в органах прокуратури передбачає вирішення кількох взаємопов'язаних завдань. Насамперед, необхідно виокремити ознаки та риси відповідних відносин. У подальшому слід визначитись із їх відповідністю (чи невідповідністю) ознакам адміністративно-правових відносин. Доцільність саме такого наукового аналізу ґрунтується на тому, що відносини у сфері проходження служби в органах прокуратури аналізуються і в трудовому праві.

Так, М. І. Іншин, аналізуючи проблеми правового регулювання службово-трудої діяльності державних службовців, охоплює категорією «державна служба» і цивільну, і мілітаризовану службу. Це впливає, зокрема, із тези про те, що «на рівні Закону України «Про державну службу» має бути визначено, що державна служба поділяється на цивільну і мілітаризовану» [1, с. 101]. Саме до мілітаризованої служби, спрямованої на реалізацію державних інтересів, було віднесено службу в органах прокуратури. М. І. Іншин виокремлював такі найхарактерніші риси службово-трудових правовідносин, як особливого виду суспільних відносин: 1) виникнення між державними службовцями і державними органами; 2) проходження до свого виникнення через свідомість громадян України, в якій складається модель майбутніх стосунків із цими органами; 3) виникнення, зміна чи припинення відповідно до правових норм, які впливають на поведінку суб'єктів службово-трудових відносин і через неї реалізуються; 4) зв'язок між суб'єктами службово-трудових відносин суб'єктивними правами і юридичними обов'язками, а сторони у службово-трудових правовідносинах виступають стосовно одна одної як правоуповноважені і правозобов'язані особи, де права й інтереси одних можуть бути реалізовані тільки через виконання обов'язків інших; 5) індивідуалізація і чітке визначення взаємної поведінки суб'єктів та

песоніфікація прав та обов'язків; 6) вольовий характер, відсутність можливості виникнення і функціонування, а особливо — реалізації — без волевиявлення хоча б одного суб'єкта; 7) охорона державою. М. І. Іншин формулює поняття службово-трудова правовідносин так. Службово-трудова названо двосторонні волевій відносини, що виникають у зв'язку з укладанням трудового договору (контракту) між громадянином України і державою в особі відповідного органу, змістом яких є встановлення, розвиток, зміна й припинення праці державних службовців щодо виконання ними функцій держави, які здійснюються у формі суб'єктивних трудових прав і обов'язків державних службовців [1, с. 336—337].

Точка зору М. І. Іншина, безумовно, має певне теоретичне значення. Разом із тим визначені вченим риси службово-трудова відносин навряд можна визначити як такі, що дозволяють виокремити їх з-поміж інших відносин, які виникають, змінюються і припиняються за участі суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями. Так, відносини у сфері адміністративної відповідальності також індивідуалізовані та персоніфіковані, а суб'єкти пов'язані взаємними правами та обов'язками. Крім того, перша з виокремлених рис, а саме — виникнення між державними службовцями і державними органами — вбачається надто широкою. При цьому не конкретизовано, який саме цей державний орган — той, у межах якого державний службовець проходить державну службу, чи інший державний орган, відносини з яким виникають у процесі реалізації державним службовцем своїх повноважень. Відносини між державними органами і державними службовцями виникають і в межах зовнішнього і внутрішньоорганізаційного напрямків адміністративної діяльності. До зовнішнього напрямку відноситься та адміністративна діяльність, яка здійснюється поза межами окремого державного органу, а внутрішньоорганізаційний напрямок пов'язаний з упорядкуванням відносин усередині державного органу. Зокрема, до зовнішнього напрямку адміністративної діяльності, учасниками якої є державний службовець та державний орган (його уповноважена особа), належать відносини, що виникають із приводу притягнення державного службовця до відповідальності за корупційні дії та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. До внутрішньоорганізаційного напрямку адміністративної діяльності зазвичай відносять кадрову роботу, фінансове забезпечення, інформаційне забезпечення між окремими органами (підрозділами) у межах державного органу, діловодство тощо. Відносини з фінансового забезпечення також можна віднести до відносин між державним службовцем та державним органом, однак, як вбачається, вони навряд чи є службово-трудова, адже регулюються нормами інших галузей права — фінансового, бюджетного, податкового. Єдине положення, що дозволяє віднести названі риси саме до службово-трудова відносин, це — вдале використання самого словосполучення «службово-трудова відносини». Ідентифікувати відносини саме як службово-трудова дозволяє та-

кож вказівка на укладання трудового договору (контракту) між громадянином і державою. Однак, не завжди державна служба, а, особливо, мілітаризована, здійснюється на підставі трудового договору (контракту). Так, ст. 46 Закону України «Про прокуратуру», якою передбачено вимоги до осіб, що призначаються на посади прокурорів і слідчих, не вказано про трудовий договір (контракт), який обов'язково мають укладати відповідні особи. Чітко визначено обов'язок прийняття «присяги працівника прокуратури» особами, вперше призначеними на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури. Не передбачено укладання контрактів також і для службових осіб митних органів. Положенням про порядок й умови проходження служби в митних органах України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1993 р. № 97, визначено, що службові особи митних органів, яким присвоюються персональні звання, приймають урочисте зобов'язання працівника митної служби України.

Прийняття на договірній (контрактній) основі на службу в правоохоронні органи передбачено щодо міліції, окремої категорії кадрів Служби безпеки України. Так, ст. 17 Закону України «Про міліцію» [2] визначено, що на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання. Статтею 19 Закону України «Про Службу безпеки України» [3] визначено, що кадри Служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби. Виходячи з цієї норми, можна зазначити, що не всі категорії кадрів Служби безпеки України проходять службу на підставі трудового договору.

Отже, точка зору М. І. Іншина щодо найхарактерніших рис службово-трудова відносин може бути врахована тільки у контексті державно-владної сутності відносин у сфері діяльності державних службовців у цілому. Щоправда, вчений конкретизує положення щодо сутності та особливостей службово-трудова правовідносин, які виникають між державними службовцями і державними органами, установами, організаціями. Так, у першу чергу вчений вказує на залежність змісту діяльності державних службовців (службово-трудова правовідносин) від різновиду служби, а також типу та рівня організації, в якій проходить державна служба. Саме тому у структурі цих правовідносин окремо виділено відносини, які виникають безпосередньо в процесі організації державної служби, а також відносини, які складаються в процесі фактичного проходження державної служби державними службовцями.

Точка зору М. І. Іншина щодо комплексного характеру відносин, в які вступають державні службовці, та наявності двох підстатусів — адміністративно-правового і трудового — може розглядатись як наукова думка, що потребує подальшого опрацювання. Так, уже підкреслювалось,

що не завжди відносини щодо проходження служби можуть виникати на підставі договору (контракту). Крім того, потребують додаткового пояснення такі риси, як безперервність, стабільність протікання у просторі і часі, адже проходження, зокрема, мілітаризованої служби пов'язане із службовими відрядженнями, переведенням на службу в іншу місцевість, що передбачено, наприклад, Положенням про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2005 р. № 629 [4].

Зазначати про державну службу з позицій її адміністративно-правової природи доцільно у зв'язку із тим, що вона є організаційно-правовим явищем зі своїм змістом та особливостями. Вчені-адміністративісти підкреслюють, що в усіх випадках службова діяльність пов'язана з трьома елементами: 1) запровадженням служби (встановлення посад, їх кількості), правовим регулюванням порядку проходження тощо; 2) організацією виконання повноважень, здійсненням управління відповідними суб'єктами; 3) вирішенням внутрішньоорганізаційних питань службової діяльності у певному органі чи організації (взаємовідносини між структурними підрозділами та службовцями відповідного органу) [5, с. 315].

Слід зазначити, що проблемні питання державної служби, правового регулювання відносин у сфері її проходження були і залишаються предметом розгляду вчених — представників науки адміністративного права. Так, Ю. М. Старилов зазначає, що державна служба є самостійною частиною (підгалуззю) особливої частини адміністративного права, поряд із муніципальним, будівельним, міліцейським, соціальним правом [6]. У монографії Ю. П. Битяка «Державна служба в Україні: організаційно-правові засади» (2005 р.) розглянуто конституційно-правові засади становлення і розвитку державної служби. Вчений підкреслює конституційне положення про те, що основи державної служби визначаються виключно законами України, яке не містилось у Конституціях і законодавстві радянського періоду. Було зазначено, що положеннями Закону України «Про державну службу» не охоплені всі проблеми державно-службових відносин, які потребують свого регулювання, і він не призначений для всіх видів державної служби, але фактично має пряме відношення лише до служби в органах виконавчої влади та апараті цих органів. Ю. П. Битяк погоджується з думкою Ю. М. Старилова про те, що у перспективі службово-правові відносини будуть все більшою мірою регулюватись адміністративно-правовими нормами, оскільки вони мають публічно-правовий характер [7, с. 18].

Зазначена вище наукова полеміка безпосередньо стосується питання проходження державної служби, оскільки вона фактично присвячена визначенню місця правовідносин у сфері державної служби серед інших правовідносин. При цьому серед науковців існує полеміка щодо зарахування відносин у сфері державної служби до предмета регулювання нормами трудового чи адміністративного права.

Державно-владний характер питань відносин у сфері проходження державної служби підкреслював Г. В. Атаманчук. Учений зазначав, що питання проходження державної служби — службова кар'єра, управління персоналом державної служби, законодавче та організаційне оформлення державної служби, культура поведінки і діловий етикет, правові статуси та соціально-економічне забезпечення державних службовців та багато іншого є похідними від місця і ролі, призначення та потенціалу державної служби як інституту держави [8, с. 121].

Виходячи із сутності наведеної вище полеміки вчених, слід зазначити про міжгалузевий характер відносин у сфері державної служби, їх регулювання нормами не лише трудового чи адміністративного, але й інших галузей права і, у першу чергу, конституційного права, яке визначає місце цієї служби в державних владовідносинах. Логічним постає питання про правову природу відносин у сфері проходження державної служби, конкретно — в органах прокуратури. При цьому можна передбачити, що міжгалузевий характер відносин у сфері державної служби визначатиме аналогічний характер відносин у сфері її проходження в органах прокуратури. Разом із тим, необхідно підкреслити, що адміністративно-правове регулювання посідає ключове місце у правовому аспекті державної служби, трудове ж право дозволяє врегулювати суб'єктивні права службовця на працю, відпочинок. Саме тому доцільно розглядати як предмет врегулювання нормами трудового права відносини з організації робочого часу та часу відпочинку, морального стимулювання тощо. Крім того, у відносинах у сфері державної служби слід виокремити й ті, що стосуються фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення. Власне таке забезпечення розглядається з позицій функцій управління державною службою, однак відповідні відносини урегульовані, в основному, нормами фінансового права (оплата праці), господарського права (матеріально-технічне забезпечення), інформаційного права (інформаційне забезпечення). Однак слід враховувати, що урегулювання зазначених вище відносин здійснюється, поряд із зазначеними галузевими нормами і нормами інших галузей права.

Як найважливіший елемент інституту державної служби розглядається її проходження. Сутність проходження служби визначається таким чином: державний службовець працює у системі розгалуженої державної організації, в державному апараті та різних державних установах, створених з метою практичного втілення в життя завдань, що стоять перед державою. При цьому діяльність державного службовця повністю визначається потребами державної організації, тому службовець завжди діє за дорученням держави та від імені держави. Це означає, зокрема, що державний службовець: по-перше, працює на загальний, тобто публічний, а не приватний інтерес; по-друге, може і повинен діяти лише у межах повноважень, визначених за конкретною посадою [5, с. 332–333].

Таку саме сутність має проходження служби в органах прокуратури. Прокурор, слідчий прокуратури повинен діяти лише у межах наданих

Конституцією України, чинним законодавством повноважень, визначених за конкретною посадою, працюючи на публічний інтерес.

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 між собою, однак перший аспект — динамічний — більше стосується галузі трудового права. Так, у монографії М. І. Іншина «Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України» (2010 р.) аналізуються особливості виникнення, розвитку та припинення службово-трудових відносин у сфері державної служби [1, с. 394—424].

М. І. Іншин підтримує точку зору М. Ангеної, М. Беньяміна, Г. Дорохової та О. Луньова, які до змісту поняття «проходження державної служби» включали безпосереднє здійснення службовцями функцій та реалізацію обов'язків за відповідними посадами [9; 1, с. 410]. При цьому підкреслюється теза про те, що з точки зору лінійності розвитку службово-трудових відносин (від виникнення до припинення) поняття проходження служби можна розглядати як просування державного службовця відповідними посадами [1, с. 410]. У процесі проходження державної служби відбувається не лише підвищення за посадою, але й пониження або переміщення по горизонталі (скоріше, останнє означає переміщення на рівнозначну посаду). Процес просування по службі (здійснення службової кар'єри) безпосередньо пов'язаний з атестацією, стажуванням, ротацією кадрів.

Закінчення службово-трудових відносин є закономірним результатом їх виникнення та розвитку. Законом України «Про державну службу» визначено термін «припинення державної служби». Підстави та відповідні процедури припинення державної служби відрізняються між собою. Вони регулюються не лише Законом України «Про державну службу», але й нормами Кодексу законів про працю України. М. І. Іншин виокремлює загальні й додаткові підстави. Останні пов'язані із специфікою проходження державної служби [1, с. 419].

Слід зазначити, що М. І. Іншин чітко не виокремлював окремі стадії (етапи) службово-трудової діяльності. Зокрема, було побічно зазначено про етапи прийняття на державну службу, переміщення по службі [1, с. 412]. Разом із тим, певною мірою, здійснено систематизацію дій, що здійснюються у межах службово-трудової діяльності, та спробу визначити юридичні факти, які є підставою виникнення, зміни й припинення службово-трудових відносин.

Здебільшого вчений обмежується загальною інформацією щодо окремих особливостей прийняття на службу, службової кар'єри, припинення державної служби. Хоча вчений і зараховував мілітаризовану службу до державної, однак службово-трудові відносини у сфері проходження

мілітаризованої служби залишилися поза увагою. Разом із тим підхід М. І. Іншина, за яким можна виокремити певну послідовність процедур прийняття і проходження державної служби, без сумніву, може бути використаний при вирішенні питання про систематизацію процедур проходження служби в органах прокуратури. Більше того, є можливим розгляд питання про уніфікацію процедур проходження державної цивільної та державної мілітаризованої служби, оскільки обидва види державної служби стосуються відносин, пов'язаних з реалізацією функцій держави і здійсненням публічно-владної, державної діяльності особами, які таку службу проходять.

Узагальнення теоретичних положень М. І. Іншина, інших учених, які досліджували проблеми проходження державної служби, надає підставу для висновку про те, що з динамікою службово-трудова відносин безпосередньо пов'язані процедури, які здійснюються у їх межах. Так, можна виокремити такі процедури проходження державної служби: а) прийняття на службу, що пов'язане із встановленням відповідних умов, здійсненням відбору та добору персоналу; б) зарахування на службу, що стосується прийняття присяги та наказу щодо зарахування; в) просування по службі, що пов'язане з атестацією, стажуванням, ротацією кадрів, підвищенням, пониженням по службовій сходінці; г) припинення державної служби.

Існує й інша систематизація процедур проходження державної служби: а) добір кадрів (конкурс, тестування, співбесіда); б) прийняття на службу (видання наказу про прийняття на службу на відповідну вакантну посаду та про присвоєння відповідного рангу, ознайомлення з детальним описом службових повноважень, прав та обмежень, приведення до присяги службовця, облаштування службового місця та видача службового посвідчення); в) власне здійснення службової кар'єри (атестація, щорічне оцінювання, присвоєння чергового або позачергового рангу); г) реалізація інших прав службовця (оформлення відпустки, направлення у службове відрядження, проведення службового розслідування тощо); д) переведення на іншу посаду (у тому самому чи в інший орган — конкурс, співбесіда, видання наказу про звільнення у зв'язку з переведенням та видання наказу про прийняття на вакантну посаду по переводу); ж) припинення служби (видання наказу про звільнення зі служби, проведення остаточного розрахунку, повернення службового посвідчення та видача трудової книжки) [5, с. 334].

Розглядаючи ту частину служби в органах прокуратури, що спрямована на реалізацію державних інтересів, слід підкреслити її сутнісний взаємозв'язок із державною службою. Виходячи із цього, можна зазначити, що процедури проходження служби в органах прокуратури доцільно розглядати у контексті їх кореспондування із процедурами проходження державної служби.

Закон України «Про прокуратуру» не визначає процедури проходження служби в органах прокуратури, натомість встановлює вимоги до

осіб, які призначаються на посади прокурорів і слідчих, особливості статусу кадрів органів військової прокуратури, класні чини працівників органів прокуратури, заохочення та відповідальність прокурорів і слідчих, матеріальне і соціальне забезпечення працівників прокуратури, заходи їх правового і соціального захисту, пенсійне забезпечення прокурорів і слідчих. Відповідні норми містяться у розділі IV зазначеного Закону. Слід підкреслити, що законодавець використовує бланкетний спосіб викладення норм, якими врегульовано порядок присвоєння й позбавлення класних чинів, особливості правового режиму діяльності військовослужбовців військових прокуратур. Так, порядок присвоєння і позбавлення класних чинів визначено Постановою Верховної Ради України від 6 листопада 1991 р. № 1795-XII, якою затверджено Положення про класні чини працівників органів прокуратури України [10], особливості правового режиму діяльності військовослужбовців військових прокуратур — Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» [11].

Проходження служби в органах прокуратури невід'ємно пов'язане з процедурами добору, прийняття на службу, призначення на посаду, просування по службі — службовим атестуванням, звільненням зі служби. При цьому процедури призначення на посаду, просування по службі та службове атестування можна об'єднати в єдині процедури службової кар'єри. Оскільки проходження служби в органах прокуратури являє собою сукупність певних, послідовно здійснюваних процедур, об'єднаних єдиною метою — забезпечення виконання конкретним громадянином, що набув статус прокурора, конституційно визначених функцій — можна ставити питання про процесуальну форму проходження служби в органах прокуратури.

Звернення до наукових здобутків учених, які аналізували сутність правової форми, дозволяє виокремити три етапи розвитку правової доктрини. Для першого етапу був характерний науковий підхід, за яким сутність юридичних форм сприймалася через певну діяльність державних органів, які виконували певні функції та реалізували напрями державної діяльності. Так, у 40-х рр. минулого століття С. О. Голунський, М. С. Строгович підкреслювали, що функції держави реалізуються: законодавством (діяльністю Верховної Ради СРСР), управлінням (адміністративною діяльністю, що здійснювалась урядовими та відомчими органами), правосуддям (здійснюваним виборними судами).

На другому етапі розвитку правової доктрини про сутність правової форми від діяльності державних органів та відповідних напрямків реалізації функцій держави вчені абстрагувалися, зосередивши увагу на змістовних характеристиках правової форми як юридично значущого явища. Саме на цьому етапі було обґрунтовано наявність двох видів правових форм: правотворчість і правозастосування. Така наукова думка знайшла підтримання більшості вчених. Згодом В. М. Горшенєв обґрунтував необхідність доповнення цього переліку видів правових форм третім видом — статутною діяльністю [12, с. 7].

В. М. Горшенёв сформулював поняття правової форми як сукупності однорідних процедурних вимог, що висуваються до дій учасників процесу, спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату [13, с. 13]. Ним було виокремлено такі ознаки правової форми: 1) зв'язок із розглядом юридичної справи; 2) здійснення на підставі норм права; 3) завжди зумовлює юридичні наслідки [12, с. 8].

Ознаки правової форми притаманні і відносинам у сфері проходження служби в органах прокуратури. Вони виникають на підставі сукупності певних юридичних фактів, якими є ті умови, дотримання яких є необхідним фізичними особами, що бажають набути статусу прокурора. Виходячи зі змісту ст. 46 Закону України «Про прокуратуру», такими умовами є: 1) належність до громадянства України; 2) наявність вищої юридичної освіти; 3) наявність необхідних ділових і моральних якостей. Визначено такі особливості щодо умов, які встановлено для осіб, що призначаються на посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів. Ці особливості, в основному, стосуються вікових обмежень та наявності відповідного стажу роботи в органах прокуратури. Так, вік має становити не молодше 30 років, а стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах — не менше 7 років. На посади районних і міських прокурорів призначаються особи віком не молодше 25 років зі стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше 3 років.

Фізична особа може набути статусу прокурора тільки на підставі норм чинного законодавства. Набуття такого статусу тягне за собою юридичні наслідки у формі дій, право й обов'язок здійснювати які впливає з конституційно визначеної компетенції. При цьому особа, що набула статусу прокурора, виступає тільки від імені держави, не має власного інтересу у вирішенні певної юридичної справи.

Отже, відносини у сфері проходження служби в органах прокуратури відповідають визначенням В. М. Горшенёвим ознакам правової форми, а тому можна сказати, що проходження служби в органах прокуратури здійснюється саме у такій формі.

В. М. Горшенёв надав визначення юридичного процесу як комплексної системи органічно взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різних юридичних справ інших суб'єктів права, яка: а) виражається у здійсненні операцій із нормами права у зв'язку з вирішенням певних юридичних справ; б) здійснюється уповноваженими органами держави та посадовими особами на користь зацікавлених суб'єктів права; в) закріплюється у відповідних правових актах — офіційних документах; г) регулюється процедурно-процесуальними нормами; д) забезпечується відповідними способами юридичної техніки [12, с. 8]. Вчений доводив безперспективність протиставлення процедури й процесу як у реальній, так і в понятійній площині [12, с. 11].

Необхідно зазначити, що в сучасних наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу сутність процесуальної форми проаналізована недостатньо. Науковий пошук спрямовувався переважно на визначення змісту адміністративного процесу (В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка [14], І. П. Голосніченко, Е. Ф. Демський [15], О. В. Кузьменко [16], О. І. Миколенко [17], В. Г. Перепелюк [18], А. О. Селіванов [19], М. М. Тищенко та ін.), процесуального права (Є. Г. Лукьянова [20]), сутності адміністративно-правових відносин (О. І. Харитонova [21]). Активну участь у законотворчому процесі з метою опрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України брали І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, А. М. Школик та ін. Вказаним проектом передбачено визначення порядку діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо реалізації і захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Якщо звернутися до широкого розуміння процесуальної форми, то її сприймають із позицій реалізації демократичних принципів державного управління суспільством [22, с. 146].

Враховуючи вищезазначене, можна говорити про головну ознаку процесуальної форми як про різновид правових форм — охоплення нею сукупності однорідних процедурних дій, спрямованих на досягнення конкретного матеріально-правового результату. Етимологічне значення терміна «процедура» можна знайти у тлумачних словниках, де визначено процедуру, в основному, з позицій тривалої, послідовної справи, певного, офіційно встановленого порядку [23, с. 526; 24, с. 543]. З юридичної точки зору термін «процедура» означатиме, насамперед, врегульовані нормами права послідовно здійснювані дії, спрямовані на досягнення правового результату, що відображається у певних правових наслідках [25, с. 10].

У ст. 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України під адміністративною процедурою мається на увазі визначений законодавством порядок адміністративного провадження. У свою чергу, під адміністративним провадженням розуміється сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень із розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта та його виконанням [26]. Таким чином, у проекті передбачено взаємозв'язок термінів «адміністративна процедура», «адміністративне провадження». Разом із тим, межа між цими термінами є досить умовною, а інколи такий взаємозв'язок є доволі заплутаним. Зокрема, під адміністративною процедурою пропонується мати на увазі певний процесуальний порядок, а саме — адміністративне провадження — як сукупність процедур. Вбачається, застосування терміна «процесуальні дії» замість терміна «адміністративна процедура» було би доцільним.

Таким чином, адміністративну процедуру можна визначити як нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних однорідних

процедурних дій суб'єктів відповідних адміністративно-правових відносин. Ознака однорідності означає, що процедурні дії об'єднані, враховуючи спільну мету, предмет та завдання здійснення. Сукупність однорідних процедур можна розглядати як стадію чи етап (залежно від мети та завдання здійснення відповідних процедур) адміністративного процесу.

Процедури проходження служби в органах прокуратури, порівняно із загальним поняттям адміністративних процедур, зумовлюються особливостями відповідних відносин, які реалізуються у процедурно-процесуальній формі. Отже, адміністративні процедури проходження служби в органах прокуратури — це група однорідних, послідовно здійснюваних громадянами України адміністративно-процедурних дій щодо набуття статусу прокурора, слідчого прокуратури та забезпечення здійснення професійної діяльності з виконання покладених Конституцією України, чинним законодавством повноважень.

Як самостійний елемент юридичного процесу стадія являє собою частину визначеної у часі процесуально-процедурної форми послідовно здійснюваних, логічно пов'язаних дій щодо прийняття процесуального акта допоміжного або основного призначення. Процесуальна стадія визначена як головний елемент процесуальної форми, що являє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених процесуальних дій, які: 1) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин; 2) викликають необхідність у встановленні, доведенні, обґрунтуванні всіх обставин юридичної справи, що розглядається; 3) зумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення одержаних процесуальних результатів у відповідних актах-документах. Процесуальні стадії визначаються як елемент процесуальної форми, який характеризує динамічну, часову сторону юридичного процесу, тобто елемент, який визначає початковий, проміжні та кінцевий етапи розгляду юридичної справи.

Стадія процесу може бути визнана автономною за таких умов. Насамперед, наявність автономних завдань, які вирішуються у межах кожної стадії. Разом із тим ці завдання мають бути пов'язаними із завданнями всього процесу. Кожна із стадій процесу має бути об'єктивно обумовленою, а повноваження суб'єктів процесу на кожній стадії, відповідно, мають бути відмінними від повноважень та суб'єктного складу на іншій стадії. Важливою умовою визнання стадії процесу є закінчення процесуально-процедурних дій певним актом-документом. Тобто має значення юридичне оформлення результату здійснення процесуально-процедурних дій у межах певної стадії. І, насамкінець, принципи, гарантії, способи здійснення процесуально-процедурних дій мають відмінності на кожній стадії процесу.

Отже, визначення стадій проходження служби в органах прокуратури має бути здійснено з урахуванням зазначених вище теоретичних положень. Крім того, враховуючи публічний характер служби в органах прокуратури, доцільно знову звернутися до здобутків учених-адміністра-

тивістів, які стосуються процесуальної форми проходження державної служби. Так, учені підкреслюють стадійний (поетапний) характер проходження державної служби. Проходження служби названо процесом, який триває і починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення особою державної посади, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки та атестації державних службовців, та завершується припиненням державно-службових відносин. Виокремлюються обов'язкові та факультативні стадії проходження служби. До обов'язкових віднесено прийняття на службу, присвоєння рангу службовцю вперше, приведення присяги службовця, присвоєння чергових рангів, припинення служби. До факультативних віднесено переведення на іншу посаду, присвоєння рангу службовцю позачергово, заохочення, притягнення до відповідальності. Маючи на увазі обов'язків перелік стадій проходження служби, виокремлено такі основні стадії: 1) прийняття на службу; 2) просування по службі; 3) припинення служби [5, с. 334–335].

Зазначений вище підхід учених-адміністративістів щодо виокремлення стадій проходження служби може бути застосований і до процесу проходження служби в органах прокуратури. Однак доцільним є врахування специфіки служби в органах прокуратури, що визначає наявність особливостей процедур проходження служби. Специфіка служби в органах прокуратури обумовлена, насамперед, тим, що повноваження прокуратури, на відміну від повноважень інших правоохоронних органів, визначені в Основному Законі України. Такий спосіб правового регулювання функціонування прокуратури означає конституційно значуще місце прокуратури в системі державної влади, враховуючи, що прокуратура не належить до органів жодної гілки державної влади — законодавчої, виконавчої, судової.

Вказане обумовлює приділення особливої уваги процедурам добору персоналу в органи прокуратури. Саме тому постає доцільним виділити у окрему стадію процедури добору та прийняття на службу в органи прокуратури. Інші стадії — просування та припинення служби — визначені, виходячи з переліку основних стадій проходження державної служби.

Таким чином, у процесі проходження служби в органах прокуратури доцільно виокремити такі стадії: а) добір та прийняття на службу; б) просування по службі (службова кар'єра); в) припинення служби.

Слід зазначити, що більшість процесуально-процедурних питань щодо проходження служби в органах прокуратури врегульовано підзаконними нормативно-правовими актами — наказами Генеральної прокуратури України, зокрема: від 20 січня 2006 р. № 2гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України»; від 18 березня 2009 р. № 19, яким затверджено Положення про порядок заміщення посад помічників прокурорів і слідчих у міських, районних та прирівняних до них прокуратурах; від 30 грудня 2009 р. № 80, яким затверджено

Положення про порядок стажування в органах прокуратури; від 19 березня 2005 р. № 3гн «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів»; від 19 вересня 2005 р. № 4/Ігн «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» та ін. Серед наведеного переліку наказів Генеральної прокуратури України не всі безпосередньо стосуються питань проходження служби. У деяких із них, а саме тих, які регламентують процедури реалізації конституційно визначених повноважень, містяться приписи щодо компетенції певного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України та підпорядкованих їй органів та підрозділів.

Отже, проходження служби в органах прокуратури являє собою специфічний вид суспільно корисної діяльності, під час якої службовці органів прокуратури (прокурори, слідчі прокуратури) вступають у відносини, зміст яких визначається конституційним призначенням цієї служби відповідно до ст. 121 Основного Закону та прийнятими на її виконання Закону України «Про прокуратуру», інших законодавчих та підзаконних актів. Проходження служби в органах прокуратури являє собою сукупність взаємопов'язаних процедур прийняття на службу, реалізації службової кар'єри та припинення служби. Сутність зазначених процедур є публічною, оскільки за їх допомогою реалізується призначення прокуратури щодо виконання функцій держави. Саме тому доцільно вказати на те, що ці процедури є адміністративними. Що стосується питань організації робочого часу і часу відпочинку, оплати праці, стимулювання (заохочення), відповідні відносини врегульовані здебільшого нормами трудового, фінансового та інших галузей права.

Проходження служби в органах прокуратури доцільно розглядати, зважаючи на її процесуальну форму, у межах якої виділено певні стадії: добір та прийняття на службу, просування по службі, припинення служби. Кожна зі стадій являє собою сукупність відповідних адміністративних процедур. Центальною стадією процесу проходження служби в органах прокуратури є стадія просування по службі. Процедури просування по службі осіб, призначених на прокурорсько-слідчі посади, доцільно систематизувати у такі основні етапи: а) висунення на прокурорсько-слідчу посаду; б) атестація; в) присвоєння чергового класного чину; г) професійна підготовка, підвищення кваліфікації; д) переміщення на іншу посаду, а також звільнення з посади.

Додатковими етапами доцільно визначити: а) роботу з кадровим резервом; б) застосування заходів морального й матеріального заохочення; в) проведення службового розслідування; г) застосування заходів дисциплінарної відповідальності, не пов'язаних зі звільненням з органів прокуратури.

Визначення на останньому етапі просування по службі в органах прокуратури процедур, які не пов'язані зі звільненням з органів проку-

ратури, ґрунтується на тому, що здійснення процедур звільнення з органів прокуратури тягнуть за собою припинення відносин у сфері проходження служби, а тому віднесені до іншої стадії процесу проходження служби. При цьому слід підкреслити, що послідовність основних та додаткових етапів є, певною мірою, умовною, оскільки додаткові етапи можуть бути реалізовані у будь-який момент здійснення процедур просування по службі.

Л і т е р а т у р а

1. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудої діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посіб. / М. І. Іншин. — Х. : ФІНН, 2010. — 672 с.
2. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
3. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
4. Про затвердження Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 12 верес. 2005 р. № 2958ц // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2009. — № 12.
5. Адміністративне право України: академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1 / редкол.: В. Б. Авер'янов [та ін.]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 592 с.
6. Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. — 1995. — № 1. — С. 44—48.
7. Битяк Ю. П. Государная служба в Украине: организационно-правовые основы : монографія / Ю. П. Битяк. — Х. : Право, 2005. — 304 с.
8. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монографія / Г. В. Атаманчук. — 2-е изд., доп. — М. : Изд-во РАГС, 2008. — 312 с.
9. Ангел М. Аппарат управления социалистического государства / [М. Ангел, М. Бенямин, Г. Дорохова, А. Лунев]. — М. : Юрид. лит., 1987. — 518 с.
10. Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури : постанова Верховної Ради України від 6 листоп. 1991 р. № 1795-ХІІ // Офіційний вісник України. — 2006. — № 10. — Ст. 632.
11. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2232-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 385.
12. Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. — Х. : Изд-во при Харьк. гос. ун-те изд. объединения «Вища школа», 1983. — 196 с.
13. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / [Н. В. Виртух, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская и др.]; под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайла. — М. : Юрид. лит., 1976. — 279 с.
14. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. — К. : Літера ЛТД, 2001. — 336 с.
15. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
16. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2005. — 352 с.

17. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / А. И. Миколенко. — Х. : Одиссей, 2004. — 272 с.
18. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В. Г. Перепелюк. — Чернівці : Рута, 2003. — 367 с.
19. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні : реальність і перспективи розвитку правових доктрин / А. О. Селіванов. — К. : Ін Юре, 2000. — 68 с.
20. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. — М. : Норма, 2003.
21. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини : концептуальні засади та права природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Олена Іванівна Харитонova ; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2004. — 435 с.
22. Селіванов А. О. Верховенство права в Конституційному правосудді. Аналіз конституційної юрисдикції / А. О. Селіванов. — К. ; Х. : Акад. прав. наук України, 2006. — 400 с.
23. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. Т. 4 / В. И. Даль. — М. : Рус. яз., 1980. — 680 с.
24. Евгеньева А. П. Словарь русского языка. В 4 т. Т. 1 / А. П. Евгеньева. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Рус. яз., 1984. — 750 с.
25. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р. С. Алімов ; Нац. ун-т держ. податкової служби. — Ірпінь, 2002. — 199 с.
26. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 р. № 2789 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073

А н о т а ц і я

Ківалов С. В. Адміністративно-правова природа відносин у сфері проходження служби в органах прокуратури. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань щодо визначення сутності, правової природи, особливостей і правового регулювання відносин, які виникають при проходженні служби в органах прокуратури. Особлива увага приділена розмежуванню адміністративних і трудових правовідносин, які виникають при проходженні служби в органах прокуратури, їхній процесуальній характеристиці.

Ключові слова: прокуратура, проходження служби, правове регулювання, цивільна і мілітаризована державна служба.

А н н о т а ц и я

Кивалов С. В. Административно-правовая природа отношений в сфере прохождения службы в органах прокуратуры. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопросов определения сущности, правовой природы, особенностей и правового регулирования отношений, возникающих при прохождении службы в органах прокуратуры. Особенное внимание уделено разграничению административных и трудовых отношений, возникающих при прохождении службы в органах прокуратуры, их процессуальной характеристике.

Ключевые слова: прокуратура, прохождение службы, правовое регулирование, гражданская и милитаризованная государственная служба.

S u m m a r y

Kivalov S. V. Administrative-legal nature of relations in the sphere of the process of going through the service in the prosecution bodies. — Article.

The article is devoted to the researching of the issues concerning definition of the essence, legal nature, special features, legal regulation of relations that appear in the process of going through the service in the prosecution bodies. Special attention is devoted to the question of differentiation of administrative and labour legal relations that appear in the process of going through the service in the prosecution bodies, their procedural characteristic.

Keywords: prosecution, going through the service, legal regulation, civil and military state service.