

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR AS A SUBJECT OF IMPLEMENTATION OF PERSONNEL POLICY IN THE PROSECUTION SERVICE

Кальчук О.М., к.ю.н.,
докторант

*Київський інститут інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена аналізу адміністративно-правового статусу прокурора в контексті реалізації ним кадрової політики в органах прокуратури України. Автор розглядає поняття «адміністративно-правовий статус» як складну правову категорію, що включає систему прав, обов'язків і повноважень суб'єкта, закріплених у нормах адміністративного права. Важливою ознакою є те, що адміністративно-правовий статус прокурора виступає як конкретизація загального правового статусу суб'єкта, який визначається відповідними нормативно-правовими актами, зокрема Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру».

Для розуміння методів реалізації кадрової політики прокурором в органах прокуратури, автором запропоновано розглядати дану проблематику через категорію елементів, які складають адміністративно-правовий статус прокурора, зокрема цільовий блок, компетенція, організаційний блок та відповідальність, що безпосередньо пов'язані з кадровою політикою.

За наслідком аналізу даних елементів в контексті реалізації кадрової політики, автором підкреслюється важливість створення ефективної кадрової системи, що включає ретельний відбір кандидатів на посади прокурорів, забезпечення їх професійного розвитку та підвищення кваліфікації. Також наголошується увага на необхідності постійного моніторингу морально-етичних стандартів серед прокурорів, що є критичним для підтримки високого рівня професіоналізму та етики в органах прокуратури.

У статті особливу увагу приділено процедурі призначення прокурорів та вимогам, які мають бути дотримані при відборі кандидатів на посади в органах прокуратури. Важливим аспектом є також підвищення відповідальності прокурорів за виконання службових обов'язків, включаючи дисциплінарну відповідальність за порушення службової етики та стандартів.

Автор доходить до висновку, що адміністративно-правовий статус прокурора, зокрема в аспекті кадрової політики, є ключовим елементом для забезпечення ефективної діяльності прокуратури в умовах реформи прокуратури в Україні. Правильна організація кадрової роботи в прокуратурі сприяє формуванню висококваліфікованого, етично відповідального та професійного колективу, що є необхідним для належного виконання завдань прокуратури в сучасному суспільстві.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, кадрова політика в органах прокуратури, підвищення кваліфікації прокурора, відповідальність прокурора, реформа прокуратури.

The article analyzes the administrative and legal status of a prosecutor in the context of his/her implementation of personnel policy in the prosecution bodies of Ukraine. The author considers the concept of "administrative and legal status" as a complex legal category which includes a system of rights, duties and powers of a subject enshrined in the rules of administrative law. An important feature is that the administrative and legal status of a prosecutor is a specification of the general legal status of a subject, which is determined by the relevant legal acts, in particular, the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office".

In order to understand the methods of implementation of the prosecutor's personnel policy in the prosecution bodies, the author proposes to consider this issue through the category of elements which constitute the administrative and legal status of a prosecutor, in particular, the target block, competence, organizational block and responsibility which are directly related to the personnel policy.

Based on the analysis of these elements in the context of the implementation of personnel policy, the author emphasizes the importance of creating an effective personnel system, including careful selection of candidates for the positions of prosecutors, ensuring their professional development and advanced training. The author also emphasizes the need for continuous monitoring of moral and ethical standards among prosecutors, which is critical for maintaining a high level of professionalism and ethics in the prosecution service.

The article focuses on the procedure for appointing prosecutors and the requirements that must be met when selecting candidates for positions in the prosecution service. An important aspect is also to increase prosecutors' responsibility for the performance of their duties, including disciplinary liability for violations of professional ethics and standards.

The author comes to the conclusion that the administrative and legal status of a prosecutor, in particular in terms of personnel policy, is a key element for ensuring the effective operation of the prosecution service in the context of the prosecution reform in Ukraine. Proper organization of personnel work in the prosecutor's office contributes to the formation of a highly qualified, ethically responsible and professional team, which is necessary for the proper performance of the prosecution's tasks in modern society.

Key words: administrative and legal status, personnel policy in the prosecution authorities, prosecutor's advanced training, prosecutor's responsibility, prosecution reform.

В науковій літературі відсутній єдиний підхід до розуміння такого поняття, як «адміністративно-правовий статус», що обумовлено в першу чергу обсягом тлумачення. Однак, визначаючи зміст даного поняття, варто виходити з того, що воно є похідним від поняття «правовий статус», яке вживається як щодо фізичних осіб, наприклад, особа, громадянин, керівник, працівник правоохоронних органів, так і щодо юридичних осіб, до прикладу, органи держаної влади, громадське об'єднання.

Із точки зору, яку формулює О.Ф. Скакун, впливає, що під поняттям «правовий статус» слід розуміти визначену законодавством систему взаємозалежних прав, законних інтересів і обов'язків суб'єкта права. Правовий статус – одна з найважливіших політико-правових категорій, що нерозривно пов'язана із соціальною структурою

суспільства, рівнем демократії, станом законності. Будучи складним багатоаспектним конституційно-правовим механізмом, він виступає як юридична міра соціальної свободи суб'єкта права; визначає межі, у яких можуть відбуватися кількісні зміни його правового становища. Правовий статус є основою правового становища – узагальненої категорії, що охоплює основні характеристики стану суб'єкта права в державі [1, с. 569].

Схожу характеристику поняттю «правовий статус» надають також О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко, які зазначають, що правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин. Характерними ознаками правового статусу вони вважають: 1) універсальність (він поширюється на всіх

суб'єктів); 2) індивідуальність (він відображає індивідуальні особливості людини та її реальне становище у суспільних відносинах); 3) взаємозв'язок із іншими компонентами; 4) системність. Найбільш доцільною вважається класифікація за двома критеріями – характером правового статусу (загальний, галузевий, спеціальний, індивідуальний) та суб'єктом [2, с. 366].

Відтак поняття «правовий статус» має загальним характер, який відображає загальні характерні ознаки суб'єкта відносно суспільства та держави у наявній правовій системі. Більш точний зміст правового статусу, який буде розкривати необхідний аспект особи у повній мірі, формують норми відповідних галузей права, зокрема, адміністративно-правовий. Галузеві правові статуси конкретизують зміст загального правового статусу щодо конкретних видів правовідносин, які складаються у суспільстві. Отже, поняття «адміністративно-правовий статус» є одним із видів загального поняття «правовий статус», що є більш специфічною категорією, та має глумчатися на його основі.

На думку Т.А. Коломоєць, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом. У той же час обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються в рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними. [3, с. 64].

М.А. Бояринцева під «адміністративно-правовим статусом» розуміє сукупність нормативно-правових актів, а саме законів та інших правових актів, які містять перелік прав та обов'язків, що забезпечують діяльність органів державної влади та органів самоврядування щодо задоволення державних потреб та особистих інтересів [4, с. 21]. Тобто, основною ознакою адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень є сфера, в якій він здійснює свою реалізацію.

Також важливо звернути увагу, що як слушно зазначає Д.К. Катрич, не можна отожднювати поняття адміністративно-правового статусу органу або підрозділу внутрішніх справ і адміністративно-правовий статус посадових осіб цих органів. Так, наприклад, А.П. Головін визначає адміністративно-правовий статус міліції громадської безпеки як врегульоване сукупністю норм адміністративного права її юридичне становище щодо реалізації компетенції апарату, служб і підрозділів з охорони правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян і безпеки в суспільстві [5], а адміністративно-правовий статус працівника міліції громадської безпеки як зумовлену реально існуючими суспільними відносинами сукупність спеціальних юридичних прав, обов'язків і законних інтересів працівників, пов'язану із завданнями й функціями повсякденної службової діяльності та їхнім соціальним призначенням [6, с. 33].

Відтак, підсумувавши вищевикладені позиції, можна дійти узагальненого твердження, що адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це визначена адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначених органів, які визначають їх місце і роль у системі органів державної влади, характер їх взаємовідносин, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень правоохоронних органів та прав і обов'язків їх посадових осіб і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень та гарантії їх діяльності.

Однак, адміністративно-правовий статус саме прокурора – це система повноважень, прав, обов'язків, гарантій, а також порядку призначення, притягнення до відповідальності та звільнення з посади прокурора у залежності від посадового рівня.

Для розуміння, яким чином прокурор може реалізувати кадрову політику в органах прокуратури варто здійснити

аналіз змісту даного поняття. Наприклад, Ключко А.М. до змісту кадрової політики включає наступні елементи: організаційно-штатна робота, підбір кадрів, розстановка кадрів, підготовка кадрів, присвоєння спеціальних звань, оцінка кадрів, забезпечення службового просування кадрів, виховання кадрів, соціальне забезпечення кадрів, стимулювання службової активності кадрів, зміцнення законності та дисципліни в їхній діяльності, звільнення кадрів та робота з ветеранами служби [7, с. 49].

Ударцов Ю.В. зазначає, що кадрова політика в органах прокуратури повинна включати такі складові, як: науково обґрунтоване кадрове планування; якісну систему формування кадрового резерву; ефективну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури; якісний механізм здійснення об'єктивної оцінки професіоналізму працівників органів прокуратури; результативну систему контролювання стану кадрового забезпечення органів прокуратури [8, с. 18].

Також для детального аналізу поставленої проблематики необхідно визначити складові адміністративно-правового статусу. Так, наприклад, Н.В. Лебідь зазначає, що складовими частинами правового статусу органу держави і посади є чотири елементи: цільовий блок; компетенція; організаційний блок; відповідальність. У цільовий блок включено такі категорії, як «мета», «завдання», «функції» [9, с. 39–40]. А.А. Стародубцев також пропонує розглядати правовий статус за наступними блоками: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) функції та повноваження; г) функціональний; д) відповідальність [10, с. 86].

Візьмемо за основу поділ Н.В. Лебідя і проаналізуємо адміністративно-правовий статус прокурора в контексті реалізації кадрової політики в органах прокуратури. Для цього варто звернутися до Закону України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» (далі – Закон) [11].

Цільовий блок містить у собі необхідність розкриття призначення діяльності органів прокуратури та прокурора зокрема. Відповідно до ст. 1 Закону прокуратура здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Згадані функції розкриваються у ст. 131-1 Конституції України, а саме: 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.

Відтак мета діяльності прокуратури і покладені на неї функції мають визначати загальну стратегію розвитку органів прокуратури, де кадрової політиці має бути відведене особливе місце, адже ефективність виконання визначених Конституцією завдань безпосередньо залежить від якості наявних кадрів.

Наступним блоком для аналізу є компетенційний. В.В. Сухонос у навчальному посібнику з теорії держави і права вказує на одну з ознак державного органу, компетенцію – владні повноваження певного змісту та обсягу. Владні повноваження, на думку В.В. Сухоноса, означають сукупність прав і обов'язків, яка дозволяє державним органам виконувати функції держави. [12, с. 171].

Компетенція прокурора визначається ст. 19 Закону, а саме прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом. Прокурори мають право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня. Прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цієї метою підвищувати

кваліфікацію. Прокурор періодично проходить підготовку у Тренінговому центрі прокурорів України, що має включати вивчення правил прокурорської етики. Прокурор зобов'язаний неухильно додержуватися присяги прокурора. За порушення присяги прокурор несе відповідальність, передбачену законом. Прокурор зобов'язаний: 1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; 2) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; 3) діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 4) додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури. Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності.

Як бачимо, обов'язки прокурора передбачають чимало його функцій на реалізацію кадрової політики органів прокуратури. Прокурор, як основний суб'єкт діяльності в системі прокуратури, зобов'язаний не тільки виконувати свої професійні обов'язки, але й забезпечувати дотримання високих етичних стандартів, постійно удосконалювати свою кваліфікацію, а також брати участь у процесах, які сприяють розвитку організації в цілому. Адже постійне вдосконалення професійних навичок прокурорів є необхідною умовою для того, щоб вони могли ефективно виконувати свої функції. Окрім цього, прокурорська діяльність передбачає не лише професіоналізм, а й високий рівень моральної відповідальності. Кадрова політика повинна включати механізми моніторингу етичної поведінки прокурорів, запобігання конфліктам інтересів, а також забезпечення їхньої незалежності від зовнішніх впливів, зокрема політичних чи економічних.

Під організаційним блоком слід розуміти нормативний порядок створення, реорганізації, ліквідації, порядок реалізації процедур внутрішньої та зовнішньої роботи органів прокуратури та їх порядок взаємодії із іншими суб'єктами відповідних правовідносин. Для прокурора цей блок розкривається в першу чергу в аспекті вимог для призначення на посаду прокурора.

Вимоги до кандидата на посаду прокурора викладені у ст. 27 Закону. Зокрема прокурором окружної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, володіє державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, а також проходив базову загальновійськову підготовку або військову службу, крім осіб, визнаних за станом здоров'я непридатними до військової служби.

Для посади прокурора обласної прокуратури додається ще вимога щодо стажу роботи в галузі права не менше трьох років, а для посади прокурора Офісу Генерального прокурора вимога щодо стажу роботи в галузі права становить вже не менше п'яти років.

Загалом процедуру зайняття посади прокурора в органах прокуратури України можна умовно поділити на декілька етапів: 1) встановлення відповідності кандидата визначеним вимогам, які поділяються на «позитивні» та «негативні», та подання кандидатом на посаду прокурора відповідної заяви та необхідних документів, визначених законодавством; 2) складання особами, які відповідають установленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, кваліфікаційного іспиту; 3) проведення відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, спеціальної перевірки кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; 4) проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України; 5) призначення особи на посаду прокурора та складання особою присяги прокурора.

Всі зазначені етапи повинні бути спрямовані на формування ефективної кадрової системи в органах прокуратури, що включає ретельний відбір кандидатів, під-

вищення їх професіоналізму і моральних якостей, що є необхідними для успішного виконання обов'язків прокурора в умовах постійних викликів реформи прокуратури та розвитку правової держави в Україні.

Останній елемент адміністративно-правового статусу, який виділяє Н.В. Лебідь, стосується відповідальності прокурора. Відповідальність прокурора, як складова його адміністративно-правового статусу, охоплює не лише дисциплінарну відповідальність за неналежне виконання службових обов'язків, а й персональну відповідальність за наслідки прийнятих рішень, що можуть впливати на загальний стан правопорядку в державі.

У контексті кадрової політики прокурор, який має адміністративно-управлінські функції, несе відповідальність за належний відбір і підготовку кадрів, їх просування по службі та моніторинг ефективності діяльності підлеглих. Він зобов'язаний забезпечувати високий рівень професіоналізму серед підлеглих прокурорів та контролювати дотримання етичних стандартів.

Не менш важливим є те, що прокурор повинен нести відповідальність за створення та підтримання належної кадрової атмосфери в органах прокуратури. Це включає забезпечення професійного розвитку працівників, стимулювання їх до підвищення кваліфікації, а також контроль за морально-психологічним кліматом у колективі. Якщо прокурор не забезпечує ці умови, що сприяють ефективній кадровій політиці, це може негативно позначитися на роботі всього органу прокуратури і привести до зниження якості правозастосування.

Тобто відповідальність прокурора у контексті реалізації кадрової політики є важливим інструментом забезпечення професійної відповідності, етичності та ефективності роботи прокуратури. Вона визначає не лише виконання конкретних кадрових рішень, а й загальний рівень управлінської та організаційної діяльності прокурорів, що є критичним для належної роботи правової системи країни.

Виходячи із всього вищевикладеного, у висновках варто зазначити наступне. Адміністративно-правовий статус прокурора є комплексною категорією, що охоплює систему прав, обов'язків, повноважень та гарантій, визначених нормативно-правовими актами. Важливими аспектами цього статусу є не лише забезпечення професійного розвитку та кваліфікації прокурорів, але й їх етичних стандартів та моральної відповідальності, що є критичними для ефективності роботи прокуратури.

Кадрова політика прокуратури, як елемент цієї системи, повинна спрямовуватися на ефективне управління людськими ресурсами через ретельний відбір кандидатів, забезпечення їх постійного професійного вдосконалення та формування належної кадрової атмосфери в органах прокуратури. Роль прокурора в цій політиці полягає не тільки у виконанні своїх функцій, а й у реалізації управлінських завдань, пов'язаних із відбором, підготовкою та просуванням кадрів. Прокурор, як керівник, несе відповідальність за забезпечення морально-психологічного клімату в колективі та контроль за ефективністю роботи підлеглих.

Відповідальність прокурора, що є складовою частиною його адміністративно-правового статусу, безпосередньо пов'язана з реалізацією кадрової політики. Вона включає дисциплінарну відповідальність за порушення службових обов'язків, а також персональну відповідальність за результати кадрових рішень. Це забезпечує не лише належний рівень професіоналізму, але й формує загальний рівень управлінської та організаційної діяльності, що впливає на стан правопорядку в країні.

Таким чином, адміністративно-правовий статус прокурора в контексті кадрової політики має важливе значення для побудови ефективної прокурорської системи, що відповідає викликам реформи прокуратури та розвитку правової держави в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Х. : Еллада, 2006. 776 с.
2. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
3. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Київ, 2011. с. 284.
4. Бояринцева М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів. *Право України*. 2002. № 2. С. 21–25.
5. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ України. К., 2004. 20 с.
6. Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. Випуск 36. Том 2, 2016. с. 31–35.
7. Ключко А. М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: монографія. Х. : Золота миля, 2012. 492 с.
8. Ударцов Ю. В. Поняття кадрової політики в органах прокуратури. *Європейські перспективи*. 2013. № 11. С. 16–19.
9. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 202 с.
10. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Х., 1999. 185 с.
11. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 05.11.2017).
12. Сухонос В. В. Теорія держави і права: навчальний посібник. Суми: «Університетська книга», 2014. 543 с.