

ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

У даній статті автор намагається проаналізувати особливості юридичного складу як підставу виникнення трудових відносин в органах прокуратури України та запропонувати шляхи удосконалення реалізації прав громадян на службу в органах прокуратури. Обґрунтовано необхідність впровадження конкурсного відбору на посади в органи прокуратури.

Ключові слова: *трудові правовідносини, органи прокуратури, конкурс.*

В данной статье автор пытается проанализировать особенности юридического состава как основание возникновения трудовых отношений в органах прокуратуры Украины и предложит пути усовершенствования реализации прав граждан на службу в

© КИЗИМЕНКО Катерина Олегівна – аспірант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

органах прокуратури. Обосновано необхідність застосування конкурсного відбору на посади в органах прокуратури.

Ключевые слова: трудовые отношения, органы прокуратуры, конкурс.

In this article an author tries to analyze the features of legal composition as foundation of origin of labour relations in the organs of office of public prosecutor of Ukraine and offer the ways of improvement of realization of rights for citizens on service in the prosecutor's bodies. Grounded a necessity of introduction of competitive selection is on positions in the organs of office of public prosecutor.

Key words: labour legal relationships, prosecutor's bodies, competition.

Характер трудових відносин між особою та працедавцем у особі держави постійно змінюється, удосконалюється. Відповідно, виникають нові принципи діяльності, способи встановлення, зміни та припинення трудових відносин. Будь-яке правовідношення виникає, змінюється та припиняється під впливом юридичних фактів. Система юридичних фактів, що впливають на виникнення трудових відносин, в науці має різну назву: фактичний склад, юридичний склад¹, складний фактичний юридичний склад². Як окремі юридичні факти, так і складні системи, утворені цими фактами, повинні відповідати ознаці самодостатності, яка забезпечує паралельно зв'язок із зовнішнім середовищем, а також припускає розчленування самої системи на окремі складові: властивості, функції, сутність³.

Трудові відносини в органах прокуратури виникають, змінюються та припиняються під впливом цілої низки юридичних фактів, серед яких трудовий договір не має вирішального значення. Так, текст Закону про прокуратуру, підзаконні акти, що стосуються трудової діяльності в органах прокуратури, практика формування прокурорського корпусу свідчать про відсутність прецедентів укладання трудових договорів з працівниками прокуратури.

Основою початку реалізації способів, притаманних виникненню трудових відносин в органах прокуратури, є заява працівника про прийняття на службу, наказ державного органу про зарахування, призначення на посаду та присвоєння класного чину, інші індивідуальні акти. Водночас Закон України «Про прокуратуру» не встановлює перелік документів, які кандидат повинен надати при прийомі на службу, відсутній він і в Законі України «Про державну службу». Практика знайома з таким пакетом документів: заява, документ, що засвідчує особу, трудова книжка, документ, який підтверджує освіту, довідка з податкових органів про надання відомостей про майновий стан, медичний висновок про стан здоров'я, автобіографія.

Також чинне законодавство України, що регулює трудові відносини працівників прокуратури, встановлює перед початком виникнення таких відносин та під час виконання трудової діяльності низку цензів (віковий, освітнянський, тощо). Крім цього, встановлено систему обмежень для заміщення посад працівників прокуратури (наявність судимості, родинних стосунків осіб між собою, відсутність громадянства України, тощо). Закон чітко вказує перелік таких обмежень, тому коли йдеться про них, мається на увазі, що інтерес суспільства та інтерес органу в системі державного апарату співпадають. Інакше кажучи, громадянину, що не відповідає встановленим критеріям, може бути відмовлено у зайнятті посади в органах прокуратури, чим самим законодавець підстраховує суспільні потреби. Зокрема, Закон України «Про прокуратуру» забороняє служити в органах прокуратури особам, які мають чи мали судимість. Така норма не-

обхідна, адже, диференціюючи регулювання праці в цій сфері, вона закріплює одну з важливих гарантій принципу законності в діяльності прокуратури: особа, яка вчинила злочин, не повинна судити про кримінальну караність діянь інших. Подібні додаткові критерії набуття правосуб'єктності при зайнятті особою посад прокурорських працівників обумовлюють специфіку реалізації права на державну службу в органі прокуратури та встановлюють спеціальну трудову правосуб'єктність. Вона включає специфіку умов набуття трудових обов'язків, наявності трудових прав та соціально-трудова гарантій⁴.

Закон України «Про прокуратуру» не позбавлений вад стосовно вимог до кандидатів на посаду в органі прокуратури. Так, він не містить вимоги щодо обов'язковості надання такою особою відомостей щодо отриманих прибутків. Крім того, чинна редакція Закону не містить норм, які б встановлювали порядок проведення випробувань працівникам, що поступають на службу. На думку автора, було б доцільно встановити випробувальний термін особам з метою перевірки їх відповідності обійманій прокурорській посаді.

Особливим юридичним фактом у правостановлюючому фактичному юридичному складі, необхідному для виникнення трудових правовідносин з прокурорським працівником є прийняття присяги. Ч.2 ст.46 Закону «Про прокуратуру» регулює обов'язок прийняття присяги у особи, яка вперше призначається на посаду помічника прокурора, прокурора управління, відділу, слідчих прокуратури. Порядок принесення Присяги встановлюється Генеральним прокурором України, який сьогодні детально не врегульований. Необхідність принесення Присяги обумовлена особливим порядком виконання службових обов'язків та їх важливістю у справі укріплення законності. Відповідно, порушення Присяги неминуче тягне необхідність припинення служби в органах прокуратури.

Специфічним видом документа, що оформлюється на працівника внаслідок його призначення на посаду, є посвідчення працівника прокуратури. Відповідно до ст.55 Закону України «Про прокуратуру» воно підтверджує особу працівника, його особисті дані, класний чин, особистий номер, право носіння зброї, інші повноваження.

Виникнення трудових правовідносин в органах прокуратури тісно пов'язано із невідомими трудовому праву юридичними фактами, якими є організаційно-правові способи зарахування на службу в органи прокуратури, призначення на посаду. Такі організаційно-правові способи початку трудових відносин в органах прокуратури відрізняють її серед інших органів державної служби, яким відомі, окрім наведених, і такі способи, як конкурс та вибори. Критика чинного Закону України «Про прокуратуру» у питанні виникнення трудових відносин змусила практиків ініціювати шляхи вирішення цієї проблеми. Одним з них стала пропозиція формування прокурорського корпусу на підставі конкурсного відбору кандидатів в систему органів прокуратури.

Під конкурсом у системі служби в органах держави розуміють особливу процедуру відбору кадрів на вакантні державні посади у відповідності з рішенням конкурсної комісії⁵. Інша точка зору: конкурс це правова форма реалізації конституційного права громадянина на рівний доступ до державної служби, яка полягає в особливому порядку відбору кандидатів на вакантні посади⁶. Ст. 43 Конституції України зобов'язує державу, зокрема, забезпечити гарантії рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності. У випадку конкурсного добору кадрів роботодавць, вступаючи у трудові відносини, втрачає право вільного

вибору на власний розсуд, а зобов'язаний провести відповідне призначення та укласти трудовий договір з особою, яка у відповідності із вимогами закону отримала таке право доступу до цієї посади.

Так, питання кадрового забезпечення завжди було і залишається одним із найважливіших для органів прокуратури України. Про відповідність багатьох нинішніх працівників прокуратури – молодих спеціалістів, професійним, діловим, а особливо моральним вимогам, які держава обґрунтовано висуває до прокурорів, можна говорити лише умовно. Серед причин цього слід назвати істотну невідповідність між існуючими в органах прокуратури підходами й методами добору та розстановки кадрів і сучасними потребами та вимогами, що висуває процес реформування та розбудови органів прокуратури. З урахуванням цього можна сказати, що конкурс на заміщення вакантної посади в орган прокуратури є правовим засобом забезпечення інтересів самої прокуратури, а у її особі – всієї держави, якщо представляти її як систему органів влади.

Умови конкурсу повинні бути рівними для усіх без винятку осіб, які відповідають формальним вимогам для роботи в органах прокуратури України, в тому числі незалежно від місця, часу та способу здобуття освіти. На думку О. Шинальського, слід запровадити конкурсний відбір і при вирішенні питання про призначення прокурорів районної (міської) ланки та прирівняних до них прокурорів. До участі в конкурсі на заміщення відповідних вакантних посад обов'язково повинні допускатися не менше двох кандидатур. При цьому правом висування кандидатур повинні бути наділені прокурор області, Головне управління кадрового забезпечення Генеральної прокуратури України, заступники Генерального прокурора України та Генеральний прокурор України. Доцільно було б також передбачити можливість самовисування кандидатур для працівників органів прокуратури України. Конкурс можуть проводити атестаційні комісії прокуратури області, після чого вони мають подавати Генеральному прокурору України усі кандидатури, які взяли участь у конкурсі, зі своїми пропозиціями щодо визначення переможця та призначення на посаду⁷.

Принцип добору та просування кандидатів на посади в органи прокуратури повинен відбуватися на основі конкурсу та складних іспитів. Конституція України проголошує принцип рівного доступу громадян до державної служби. Очевидно, що єдиним засобом, який забезпечує рівність здобувачів посади в органах прокуратури, є процедура конкурсного відбору.

Конкурс може проводитися у декілька етапів: публікація оголошення про проведення конкурсу; формування конкурсної комісії, визначення її голови; прийом та аналіз документів від кандидатів на заміщення вакантної посади; тестування кандидатів; співбесіда з кандидатами; заключне засідання конкурсної комісії.

На першому етапі державний орган друкує оголошення про прийом документів для участі у конкурсі не менш ніж в одному друкованому виданні, а також розміщує інформацію про проведення конкурсу на сайті обласної прокуратури, прокуратури АРК та Генеральної прокуратури України. При надрукуванні оголошення про прийом документів для участі в конкурсі вказуються найменування вакантних посад в органі прокуратури, вимоги, що висуваються до претендента на посаду, місце та час прийому документів, що слід подавати. Та ж сама інформація повинна бути оприлюднена на відповідному сайті.

Громадянин України, який виявив бажання взяти участь у конкурсі, повинен надати до органу, де працює конкурсна комісія особисту заяву, власноруч запов-

нену та підписану анкети, форма якої повинна бути уніфікованою, фотокартки, копію паспорта або будь-якого іншого документа, який посвідчує особу, документи, що підтверджують необхідну професійну освіту, стаж роботи чи кваліфікацію; копію трудової книжки (за виключенням випадків, коли трудова діяльність буде здійснюватися вперше), копії документів, що підтверджують присвоєння вченого ступеня, вченого звання, медичні довідки про відсутність у претендента захворювань, які перешкоджають проходження служби в органах прокуратури.

При ознайомленні з особою кандидата комісія повинна оцінити його на підставі наданих документів про освіту, досвід роботи. При оцінці професійних та особистісних якостей кандидата конкурсна комісія може виходити з кваліфікаційних вимог до вакантної посади, а також положень, встановлених законодавством про державну службу та про прокуратуру.

Проведення тестування повинне включати завдання з різних галузей законодавства, які дозволять оцінити здатності кандидатів. Але особлива увага невербальних тестів повинна приділятися питанням стосовно історії прокуратури, розвитку законодавства про прокуратуру, стану чинного законодавства про прокуратуру, теорії прокурорського нагляду та функцій прокуратури. Проведення тестування у невербальній формі повинне відбуватися за допомогою засобів комп'ютерної техніки, підключених до центрального серверу Генеральної прокуратури, що гарантуватиме уніфікацію вимог та максимальну об'єктивність процедури тестування, дозволить встановити контроль за якістю конкурсного відбору. Дистанційна форма перевірки професійної та теоретичної підготовки кандидатів дозволить усунути можливість потенційних проблем та зловживань, забезпечити об'єктивну оцінку знань та справедливості у доборі кадрового складу. Успішне складання тестів за умов набрання кандидатом певної кількості балів, автоматично веде до наступного етапу випробувань для кандидата – співбесіди. Допущені до співбесіди кандидати повинні проходити співбесіду у тому органі прокуратури, який оголосили конкурс. Метою даної стадії є оцінка професійних та особистих якостей кандидатів.

Після проведення співбесіди конкурсна комісія оцінює кандидатів на підставі поданих документів, результатів тестування та проведеної співбесіди. Залежно від кількості отриманих балів та висновку комісії за результатами співбесіди кращі кандидати повинні бути рекомендовані до призначення на посаду, проте кожен орган може мати власний кадровий резерв, в який слід заносити дані про кандидатів, що отримали меншу кількість балів при позитивному висновку конкурсної комісії. Комісія може не обрати кращого кандидата, а тому може оголосити повторний конкурс.

Усі рішення конкурсної комісії повинні заноситися до протоколу її засідання та прийматися відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, що присутні на засіданні. Рішення конкурсної комісії повинне бути підписане всіма присутніми її членами, а також головою комісії. За результатами конкурсу видається наказ про призначення на посаду в орган прокуратури та присвоєння особі класного чину. Для прозорості результатів засідання конкурсної комісії про її рішення кандидати повинні бути повідомлені протягом місяця з дня винесення рішення, а також саме рішення повинно бути оприлюднене на сайті відповідного органу, який оголосив конкурс. Особам, які не пройшли відбір за конкурсом, повинні бути повернені їх документи протягом місяці з дня винесення рішення. З метою забезпечення конституційного права звернення до суду за захистом своїх

прав, кандидати, що не пройшли відбір, мають право оскаржити рішення комісії до місцевого суду.

На нашу думку, у випадку активного впровадження системи конкурсного добору та підготовки кадрів вдається забезпечити органи прокуратури України професійним кадрами, порядними працівниками з високими діловим та моральним якостями. Конкурсний відбір дасть можливість поступити на службу до прокуратури молоді, яка має бажання працювати та отримала освіту за спеціальністю «Правознавство» в різних навчальних закладах України, а не тільки в тих, які є сьогодні пріоритетними для Генеральної прокуратури.

Пропозиції про формування кадрів органів прокуратури на основі конкурсу висловлював російський автор А.Ф. Смірнов, який, вивчаючи стереотип процесу прийняття рішення про прийом на роботу, підкреслює значення такого чинника, як співбесіда із кандидатом на посаду⁸.

Питання про порядок добору прокурорсько-слідчих працівників на основі конкурсу через кваліфікаційні іспити та тестування стало предметом розгляду на колегії Генеральної прокуратури України 15.04.2008 р. Рішенням колегії було закріплено завдання ретельного вивчення морально-ділових якостей претендентів на посади, ефективного використання міжрегіонального резерву та підготовки у Національній академії прокуратури України.

Впровадження конкурсного відбору на посади в органи прокуратури створює сприятливі умови та можливості для здійснення громадянином конституційного права на рівний доступ до державної служби. Це повною мірою відповідає п. «с» ст.25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права⁹, згідно з яким кожен повинен без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

1. *Смирнов В.Н.* Внутренний трудовой распорядок на предприятии. – Л., 1980. – С. 130. 2. *Гейхман В.Л.* Фактические составы как основания возникновения трудовых правоотношений: Дис. канд. юрид. наук. – М., 2006; *Карпушин М.П.* Социалистическое трудовое правоотношение. – М., 1958. 3. *Кручинин А.В.* Юридические факты и их составы, обуславливающие возникновение индивидуальных трудовых правоотношений в России: Дис. канд. юрид. наук. – Пермь, 2003. – С. 59–60. 4. *Костюк В.Л.* Види трудової правосуб'єктності працівника: теоретико-правовий аспект // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 12 (74). – С. 49–50. 5. *Ноздрачев А.Ф.* Учебник для подготовки государственных служащих. – М., 1999. – С. 386. 6. *Гусев А.В.* Государственная служба Российской Федерации. Юридический словарь-справочник. – Екатеринбург, 2001. – С. 44. 7. *Шинальський О.* Відмова від застарілих підходів та запровадження сучасних методів добору та розстановки кадрів – неодмінна запорука подальшого розвитку органів прокуратури незалежної демократичної України // Вісник прокуратури України. – 2008. – № 10. – С. 61. 8. *Смирнов А.Ф.* Конкурс в советском трудовом праве. – Л., 1960. – С. 179–180. 9. *Указ* Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. «Міжнародний пакт про громадянські та політичні права». – Режим доступу до документа: www.zakon.rada.gov.ua