

УДК 342.951:343.163

DOI 10.32999/ksu2307-8049/2019-2-6

## РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОСТУПАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Циганок Сергій Васильович,  
кандидат юридичних наук, докторант  
Науково-дослідний інститут публічного права  
email@gmail.com  
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7008-6530>

Метою статті є виокремлення проблемних питань у реформуванні державної служби та ролі органів прокуратури в підвищенні якості надання послуг і рівня довіри населення. Методи. Під час визначення та опрацювання напрямів реформування державного управління використано теоретико-прогностичний метод. **Результати.** Визначені напрями реформування державного управління: формування і координація державної політики; модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління; надання адміністративних послуг; управління державними фінансами. Наголошено на необхідності підняття рівня довіри громадян до державних інститутів публічної влади під час проведення реформ. Стаття висвітлює проблеми реформування державної служби в контексті євроінтеграційного процесу України та роль прокуратури в зазначеній реформі. На підставі аналізу нормативно-правових актів, що визначають зазначені напрями, порушено проблемні питання щодо проходження державної служби в органах прокуратури та Державному бюро розслідувань. Наголошено, що ефективне державне управління передбачає здатність країни надавати адміністративні послуги і забезпечувати її економічне зростання і конкурентоспроможність на міжнародній арені. Реформа державної служби значною мірою визначає успіх і інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів. Визначені напрями реформування державного управління: формування і координація державної політики; модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління; надання адміністративних послуг; управління державними фінансами. Доведено, що реформа державної служби значною мірою визначає успіх і інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів. З'ясовано, що реформа державної служби є складовою частиною більш загальної реформи державного управління (публічної адміністрації) разом із реформою системи органів виконавчої влади, реформою адміністративних послуг, реформою системи публічних фінансів. Зроблено **висновки**, що проведення реформи у сфері державного управління взагалі та органів прокуратури зокрема може дати такі результати: підвищення якості державних послуг, які будуть надаватися компетентним персоналом. Служба в прокуратурі повинна бути деполітизованою, стабільною і професійною, орієнтовною на громадян для виконання завдань в інтересах держави, прозорою і підконтрольною громадянському суспільству. На кінцевому етапі це приведе до підвищення рівня довіри громадян до влади і державних інститутів, що є найголовнішою запорукою успіху реформ.

*Ключові слова:* державне управління, євроінтеграція, реформа, державні послуги, атестація.

## ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN PROVIDING SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICE

Tsyhanok Serhii Vasylovych,  
Candidate of Juridical Sciences, Doctoral Candidate  
Scientific-Research Institute of Public Law  
email@gmail.com  
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7008-6530>

The **purpose** of the article is to highlight the problematic issues in reforming the civil service and the role of prosecuting authorities in improving the quality of service delivery and public confidence. **Methods.** In defining and working out the directions of reforming public administration, the theoretical and prognostic method was used. **Results.** The directions of public administration reform are defined: formation and coordination of public policy; modernization of the civil service and human resources management; ensuring accountability of public administration bodies; provision of administrative services; management of public finances. The need for raising public confidence in state institutions of public power during reforms was emphasized. The article covers the problems of reforming the civil service in the context of the European integration process in Ukraine, and the role of the prosecutor's office in this reform. Based on the analysis of legal acts defining these areas, the problem issues of public service in the prosecutor's office and the State Bureau of Investigation are identified. It is emphasized that effective public administration implies the ability of a country to provide administrative services and ensure its economic growth and competitiveness in the international arena. Civil service reform largely determines the success of other reforms, the results of which are directly dependent on the quality of government decisions. The directions of public administration reform are defined: formation and



coordination of public policy; modernization of the civil service and human resources management; ensuring accountability of public administration bodies; provision of administrative services; management of public finances. It is proved that the reform of the civil service largely determines the success of other reforms, the results of which are directly dependent on the quality of the administrative decisions of the state bodies. It has been found out that the reform of the civil service is an integral part of the more general reform of the public administration (public administration) together with the reform of the system of executive bodies, the reform of administrative services, the reform of the system of public finances. It has been **concluded** that the implementation of public administration reform – in general and the prosecutor's office – in particular, can produce the following results: improving the quality of public services to be provided by competent staff. The prosecution service must be depoliticized, stable and professional, citizen-oriented in order to accomplish its tasks in the interests of the state, transparent and controlled by civil society. Ultimately, this will increase citizens' confidence in government and public institutions, which is the key to the success of reforms.

**Key words:** public administration, European integration, reform, public services, certification.

### 1. Вступ

Держава має створити належні умови для реального забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Однією з таких державних систем, спрямованих на встановлення справедливості в суспільстві, є прокуратура, як самостійний та незалежний орган влади. Прокуратура є невід'ємною складовою частиною державного апарату, а тому її діяльність постійно перебуває як під державним, так і під громадським наглядом.

Метою статті є виокремлення проблемних питань у реформуванні державної служби та ролі органів прокуратури в підвищенні якості надання послуг та рівня довіри населення.

### 2. Реформування органів державної влади

Соціологічне дослідження, проведене Центром Розумкова, дало такий результат: у своїй більшості громадяни України практично всім органам державної влади не довіряють. Недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (83% їм не довіряють), Верховній Раді України (82%), судовій системі (78%), Уряду України (75%), Президенту України (71%), Прокуратурі (70%), Національному банку України (68%), Верховному Суду (65%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (65%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (64%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (64%), Антикорупційному суду (62%), Конституційному Суду (62%) (Разумков центр, 2019).

Показовими є результати дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» щодо оцінки реформ, проведених у кінці 2017 року. Так, за оцінкою населення, серед 5 основних гальм реформ станом на кінець 2017 року на першому місці – бюрократія та чиновники (Сорока, 2018).

Ефективне державне управління передбачає здатність країни надавати адміністративні послуги і забезпечувати її економічне зростання і конкурентоспроможність на міжнародній арені. Реформа державної служби значною мірою визначає успіх і інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів (Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019).

Комітет Міністрів Ради Європи на підставі статті 15. b Статуту Ради Європи наголосив: із метою досягнення більшої єдності, а також беручи до уваги, що метою Ради Європи є

утвердження верховенства права, яке являє собою підвалини усіх справжніх демократичних держав, уважаючи, що система кримінального правосуддя відіграє першорядну роль у забезпеченні верховенства права, необхідно визнати, що «прокуратура – це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування, в разі якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з іншого – потреби дієвості системи кримінального правосуддя» (Комітет Міністрів Ради Європи, 2000).

З урахуванням необхідності реформування органів державної влади (державної служби) взагалі та органів прокуратури зокрема, в рамках зазначеної реформи підняття рівня довіри громадян до державних інститутів публічної влади зумовило актуальність даного дослідження.

Реформа державної служби є складовою частиною більш загальної реформи державного управління (публічної адміністрації) разом із реформою системи органів виконавчої влади, реформою адміністративних послуг, реформою системи публічних фінансів. Окремо, але пов'язаною складовою частиною реформи публічної адміністрації в Україні загалом є реформа служби в органах місцевого самоврядування, реформа адміністративно-територіального устрою та децентралізація (Сорока, 2018).

### 3. Принципи реформування державного управління

Для виконання зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, і за результатами проведення у 2018 році експертами програми SIGMA оцінки стану державного управління, аудиту комплексної реформи державного управління Рахункової палати України, з урахуванням консультацій із заінтересованими сторонами та у співпраці з державними органами влади, в тому числі з НАДС, за участю Представництва ЄС в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості Кабінет Міністрів України розпорядженням від 18 грудня 2018 року № 1102-р. затвердив нову редакцію Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019–2021 роки, схвалених розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474 (Кабінет Міністрів України, 2019).

Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування:

формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики у цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);

модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління із чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

надання адміністративних послуг (стандарту надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) (Кабінет Міністрів України, 2019).

Зазначені принципи реформування державного управління певною мірою стосуються і реформування інституту прокуратури. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про прокуратуру» у структурі органів прокуратури серед інших встановлюються посади державних службовців, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України (Верховна Рада України, 2018).

Тому її роль у забезпеченні поступального розвитку державної служби полягає у таких пунктах:

1. Прокуратура – суто державний орган, складова частина системи публічної влади, який виконує завдання, що стоять перед державою.

2. У системі прокуратури поряд із атестованими працівниками («у погонах») працює значна кількість державних службовців.

3. У Національній академії прокуратури України проходять навчання та підвищення кваліфікації державні службовці системи органів прокуратури.

4. Прокуратура відіграє ключову роль у боротьбі з корупцією в системі державної служби (Бабенко, 2014).

Про те, що питання, які стоять перед державною службою, є актуальними і для прокуратури, говорять регулярні науко-практичні заходи, які проходять у Національній академії прокуратури. Нещодавно такий захід відбувся у стінах академії 22 травня 2019 року – «Державна служба в Україні: шляхи реформування». Даний захід проходив за участю представників міжнародних організацій та іноземних держав, співorganizаторами якого виступили Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, Національне агентство України з питань державної служби та Державне бюро розслідувань. Учасники висловили сподівання, що робота круглого столу сприятиме

подальшим якісним змінам у сфері державної служби та підвищенню кваліфікації державних службовців органів прокуратури, що дасть змогу завершити проведення ефективної реформи державної служби в Україні. Зокрема, було порушено проблемні питання щодо проходження державної служби в органах прокуратури та Державному бюро розслідувань (Національна академія прокуратури України, 2019).

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки (Верховна Рада України, 2016).

Державні службовці місцевих прокуратур, пройшовши оцінювання своєї службової діяльності та отримавши результати разом із службою управління персоналом (або особою, яка виконує такі функції в місцевій прокуратурі), складають індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку затверджує керівник. Для державних службовців органів прокуратури в Національній академії прокуратури України запроваджено підвищення їхньої кваліфікації. Підвищення кваліфікації державних службовців органів прокуратури здійснюється відповідно до календарних планів підвищення кваліфікації прокурорів у Національній академії прокуратури України та планів набору слухачів для підвищення кваліфікації в Національній академії прокуратури України. Відповідно до вимог до професійної компетентності осіб, що обіймають посади державних службовців органів прокуратури, та з урахуванням пропозицій керівників регіональних та місцевих прокуратур в Академії розроблено Професійну Програму підвищення кваліфікації державних службовців органів прокуратури, яка затверджена ректором академії та погоджена першим заступником Генерального прокурора і головою Національного агентства України з питань державної служби (Наулік, Горзов, 2018).

#### 4. Висновки

Таким чином, проведення реформи у сфері державного управління взагалі та органів прокуратури зокрема може дати такий результат, як підвищення якості державних послуг, які будуть надаватися компетентним персоналом. Служба у прокуратурі повинна бути деполітизованою, стабільною та професійною, орієнтовною на громадян для виконання завдань в інтересах держави, прозорою і підконтрольною громадянському суспільству, що приведе до підвищення рівня довіри громадян до влади і державних інститутів. А це є найголовнішою запорукою успіху реформ.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. URL : <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-institutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy> (дата звернення: 20.06.2019).
2. Реформа держслужби. Чи справді зарплати вирішують все? URL : <https://rpr.org.ua/civil-servic/> (дата звернення: 20.06.2019).





3. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. URL : <http://www.center.gov.ua/blog/item/1873B8> (дата звернення: 20.06.2019).

4. Рекомендація (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя». URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC> (дата звернення: 20.06.2019).

5. Стратегія. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 20.06.2019).

6. Про прокуратуру : Закон України від 28.08.2018 № 1697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 20.06.2019).

7. Бабенко В.І. Прокуратура в системі органів публічної влади. *Європейські перспективи*. 2014 № 4. С. 12–15. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2014\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_4_4) (дата звернення: 20.06.2019).

8. В Академії відбувся круглий стіл «Державна служба в Україні: шляхи реформування». URL : <http://napu.com.ua/uk/2019/05/v-akademiyi-vidbuvsya-kruglyj-stil-derzhavna-sluzhba-v-ukrayini-shlyahy-reformuvannya/> (дата звернення: 20.06.2019).

9. Про державну службу : Закон України від 1 грудня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

10. Наулік Н., Горзов А. Особливості правового статусу керівника державної служби в місцевій прокуратурі. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Випуск 1(13). С. 96–101.

#### REFERENCES:

1. Riven doviry do suspilnykh instytutiv ta elektoralni oriientsatsii hromadian Ukrainy [The level of trust in public institutions and the electoral orientation of Ukrainian citizens]. Retrieved from: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-eklektoralni-oriientsatsii-gromadian-ukrainy>

2. Reforma derzhsluzhby. Chy spravdi zarplaty vyrishuiut vse? [Civil service reform. Do wages really solve everything?]. Retrieved from: <https://rpr.org.ua/civil-servic/>

3. Nova derzhavna sluzhba: yevropeiska model nalezhnoho upravlinnia dlia Ukrainy [The New Civil Service: A European Model of Good Governance for Ukraine]. Retrieved from: <http://www.center.gov.ua/blog/item/1873B8>

4. Rekomendatsiia (2000) 19 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam «Shchodo roli prokuratury v systemi kryminalnoho pravosuiddia» [Recommendation (2000) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States "On the role of prosecutors in the criminal justice system"]. Retrieved from: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>

5. Stratehiia [Strategy]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

6. Verkhovna Rada of Ukraine (2018) Pro prokuraturu : Zakon Ukrainy vid 28.08.2018 № 1697-VII [On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine of 28.08.2018 № 1697-VII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

7. Babenko V. I. (2014) Prokuratura v systemi orhaniv publichnoi vlady [Prosecutor's office in the system of public authorities]. *Yevropeiski perspektivy*, no. 4, pp. 12–15. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2014\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_4_4).

8. V Akademii vidbuvsia kruhlyi stil «Derzhavna sluzhba v Ukraini: shliakhy reformuvannia» [The Round Table on Civil Service in Ukraine: Ways of Reformation Held at the Academy]. Retrieved from: <http://napu.com.ua/uk/2019/05/v-akademiyi-vidbuvsya-kruglyj-stil-derzhavna-sluzhba-v-ukrayini-shlyahy-reformuvannya/>

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2015) Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 1 hrudnia 2015 roku [On the Civil Service: Law of Ukraine of December 1, 2015]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 4, P. 43.

10. Naulik N., Horzov A. (2018) Osoblyvosti pravovoho statusu kerivnyka derzhavnoi sluzhby v mistsevii prokuraturi [Features of legal status of the head of public service in the local prosecutor's office]. *Aktualni problemy pravoznavstva*, vol. 1 (13), pp. 96–101.

*Стаття надійшла до редакції 21.06.2019.  
The article was received 21 June 2019.*