

УДК 347.963.007(477)

**А.В. ПШОНКА**, канд. юрид. наук, Верховна Рада України

## ВПЛИВ МІЖНАРОДНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ НА ЗДІЙСНЕННЯ КАДРОВОЇ РОБОТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

*Ключові слова:* міжнародні нормативно-правові акти, кадрова робота, органи прокуратури

Особливість правових відносин у сфері кадрової роботи в органах прокуратури полягає в тому, що на їх врегулювання спрямована низка нормативно-правових та індивідуальних підзаконних актів різної юридичної сили, що виходять від різних суб'єктів правовідносин. У своїй сукупності вони й становлять нормативно-правове забезпечення здійснення кадрової роботи у вказаній системі. Важливе значення має ефективність законодавства, яка, по суті, є мірою можливості влади впливати правовими засобами на розвиток суспільних відносин відповідно до обраних пріоритетів та напрямків розвитку, і є однією з обов'язкових умов трансформації суспільства [1, с.3].

На сьогодні надзвичайно актуальним питанням є приведення діяльності правоохоронних органів (у тому числі й органів прокуратури) у відповідність до європейських стандартів. Останнім часом значна увага науковців (зокрема М. Бурбики, М. Косюти, А. Куліша, В. Малюги, М. Мичка, Є. Поповича, В. Сухоноса, М. Якимчука та ін.), приділяється дослідженню проблем якісної організації здійснення кадрової роботи в органах прокуратури України, визначенню проблемних питань у сфері правового регулювання проходження служби в органах прокуратури та розробці перспективних шляхів їх вирішення. Актуальність дослідження зазначених питань безпосередньо пов'язана з сучасним етапом реформування правоохоронних орга-

нів, наближенням діяльності усіх підрозділів до європейських стандартів, що у результаті має призвести до підвищення ефективності реалізації органами прокуратури наданих їм функцій. Але, необхідно звернути увагу, що у сфері організаційно-правового забезпечення кадрової роботи в органах прокуратури України залишається ціла низка невирішених проблем, зокрема недостатньо досліджено специфіку нормативно-правового регулювання здійснення кадрової роботи в органах прокуратури, неповною мірою визначено роль міжнародних нормативно-правових актів в цій сфері.

Зважаючи на вищевикладене, мета даної статті полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових праць та міжнародних нормативно-правових актів проаналізувати специфіку впливу міжнародних нормативно-правових актів на здійснення кадрової роботи в органах прокуратури України.

Наукова новизна даного дослідження полягає у виокремленні проблемних питань щодо особливостей впливу міжнародних нормативно-правових актів на здійснення кадрової роботи в органах прокуратури України та перспективних шляхах їх вирішення.

Традиційно правові акти, що стосуються організації і діяльності певного державного органу, поділяють на три групи:

- правові акти загального характеру;
- галузеві правові акти функціональної спрямованості;
- галузеві правові акти щодо організаційно-забезпечення діяльності органу влади [2, с.7].

До першої групи відносять Конституцію України та низку міжнародних правових актів і угод; другу групу становлять законодавчі акти; третю групу – підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо.

За юридичною силою в ієрархії нормативно-правових актів перше місце нею відведено Конституції України; друге у вказаній системі посідають міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, далі виділено закони України, рі-

шення Конституційного Суду України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відомчі та міжвідомчі накази, положення, інструкції та інше. За змістом нормативно-правові акти визначено як акти: загального характеру; акти, що визначають правовий статус певного органу, його працівників, органів і установ, діяльність яких безпосередньо пов'язана з діяльністю вказаного органу тощо [3, с.13].

Вважаємо, що законодавство, яке забезпечує функціонування як системи органів прокуратури, так і здійснення кадрової роботи, має комплексний характер, оскільки містить норми низки галузей права: конституційного, міжнародного, адміністративного, цивільного, кримінального, процесуального тощо. Для класифікації нормативно-правових актів певної галузі права досить часто використовують субординаційний підхід, що відображає їх юридичну чинність, та визначають закони, укази, постанови уряду, нормативні акти місцевих органів влади та інші види. Так, у конституційному праві визначають Конституцію України, міжнародні договори України, закони України, акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Верховної Ради АРК і Ради Міністрів АРК, акти місцевих органів влади та місцевого самоврядування [4, с.36].

Схожі підходи вироблено і в адміністративному праві, систему джерел якого сформовано в ієрархічній послідовності, починаючи від Конституції України і закінчуючи актами місцевих органів влади [5, с.12].

Систематизуючи нормативно-правові акти, що регламентують організацію роботи певного органу, вчені найчастіше класифікують їх також за субординаційною ознакою: Конституція України, рішення і висновки Конституційного Суду, міжнародно-правові акти, закони України, підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента України, постанови і розпо-

рядження Кабінету Міністрів України, акти органу влади: накази, інструкції тощо [6, с.32].

Вважаємо, що вказана ознака може бути визначальною для класифікації нормативно-правових актів, що регулюють кадрову роботу в органах прокуратури. Таким чином, правові засади кадрової роботи в органах прокуратури України визначають:

- Конституція України;
- міжнародні нормативно-правові акти (акти імперативного та акти рекомендаційного характеру);
- закони України, підзаконні нормативно-правові акти: постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- відомчі правові акти (накази, рішення колегії, розпорядження тощо);
- акти морально-правового характеру;
- система нормативно-методичної документації.

Такий підхід до класифікації вироблений на загальнонаукових засадах формування ієрархії нормативно-правових актів, підтверджує зв'язок законів України, міжнародно-правових актів та вітчизняних підзаконних актів.

Зважаючи на об'ємність правового забезпечення функціонування системи органів прокуратури в цілому і кадрової роботи зокрема, у статті акцентовано увагу на найбільш визначальних міжнародних нормативно-правових актах, що регулюють відносини у вказаній сфері. Доцільність саме такого підходу зумовлена також сучасним етапом реформування правоохоронних органів та органів прокуратури зокрема, новітніми тенденціями до реформування кримінально-процесуального законодавства та кримінального судочинства, що вимагає врахування загальновідомих міжнародних стандартів у цій сфері.

Відповідно до ст.9 Конституції України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Отже, міжнародні нормативно-правові акти можуть

посідати друге місце в ієрархії нормативно-правових актів, що забезпечують функціонування системи прокуратури. Їх варто класифікувати на два види: акти імперативного характеру; акти рекомендаційного характеру. Тому важливе значення для проведення кадрової роботи в органах прокуратури мають правові засади, сформульовані у міжнародних нормативно-правових актах. Тим більше, що обраний Україною курс на євроінтеграцію значною мірою позначився на процесах реформування багатьох державних інституцій, у тому числі й органів прокуратури України. Однак, проблематика адаптації кадрової роботи прокуратури до європейських стандартів існує й сьогодні є надзвичайно актуальною.

Положення низки міжнародних нормативно-правових актів хоча й не мають загальноімперативної сили, але містять напрацьований міжнародним співтовариством досвід роботи прокуратури, засновані на узагальненні кращих надбань світового досвіду. Щодо даного виду документів прийнято застосовувати таке поняття як «стандарт». Воно тлумачиться як ознака певного явища, що встановлена компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. У рамках міжнародного співробітництва виникає проблема затвердження загальних стандартів роботи прокуратури. Але, слід підкреслити, що дотримання міжнародних стандартів (часто паралельно вживається категорія «європейські стандарти») не повинно означати побудову уніфікованої, позбавленої національних особливостей прокурорської системи, на чому наголошує ціла низка науковців.

Досить слушним у цьому сенсі є зауваження М. Козюбри про запозичення європейських стандартів у судову систему, але його можна визначити як методологічний постулат для різних сфер суспільного і державного життя. Відповідно до точки зору зазначеного науковця європейські стандарти – це не стільки якийсь еталон, за яким можливо будувати або реформувати судову систему, скільки певні цінності, на які потрібно орієнтуватися під час проведення реформування. Концептуальним вира-

зом цих цінностей є принципи, на яких має будуватися судова влада і судова система демократичної, правової держави [7, с.51].

Побудова в Україні правової соціальної держави, обраний курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [8], обумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України. Як відомо, ще у 2001 р. в Резолюції № 1244 щодо виконання обов'язків і зобов'язань України, Парламентська Асамблея Ради Європи визначила зобов'язання українських органів влади змінити роль та функції прокуратури України з метою забезпечити їх відповідність європейським стандартам.

Як свідчить аналіз окремих положень українського законодавства та міжнародних нормативно-правових актів, процес вироблення методологічних засад реформування прокуратури триває й має позитивні результати. Так, аналізу змісту Рекомендації № 19 (2000) Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства, прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи 06.10.2000 р. на зустрічі заступників міністрів [9], дає змогу виділити низку питань, що безпосередньо пов'язані з управлінням органами прокуратури.

У структурі Рекомендації вони містяться у Розділі «Гарантії, надані прокурорам для виконання їх функцій». Співставлення викладених у цьому Розділі рекомендацій з правовим статусом і особливостями управління в органах прокуратури України дає можливість зробити висновок, що в цілому можна констатувати відповідність останніх європейським стандартам. Разом із тим, певна кількість рекомендацій ще не повною мірою врахована та потребує відповідних змін в системі управління органами прокуратури.

Зупинимося на деяких положеннях зазначених Рекомендацій більш докладно. Відпо-

відно до п.5 зазначеного документу держава повинна вжити заходів, щоб, зокрема:

а) набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів проводилися відповідно до справедливої і неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів конкретних груп, та дискримінацію на будь-якому рівні, такому як статевая приналежність, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок із національними меншинами, власність, народження й інше суспільне становище;

б) кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення з посад здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи;

в) переміщення з посад прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю [9].

Необхідно звернути увагу, що переважна більшість із зазначених вимог знайшли своє відображення у чинному національному законодавстві, але у той самий час існують певні дискусійні моменти. Так, відповідно до ст.46 Закону України «Про прокуратуру», що має назву «Вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів і слідчих», прокурорами та слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. При цьому не можуть бути прийняті на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих [10]. Зважаючи на вищевикладене, можна зробити висновок, у національному законодавстві не враховано вимоги пп.«а» п.5 Рекомендації № 19 (2000). Однак їх враховано у ст.22 Кодексу законів про працю України, у якій визначено, що забороняється необґрунтована відмова у прийнятті на роботу. Відповідно до Конституції та законодавства України будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних пере-

конань, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання не допускається [10]. Вимоги щодо віку, рівня освіти, стану здоров'я працівника можуть встановлюватись законодавством України.

Особливої уваги заслуговує закріплена у Рекомендаціях № 19 (2000) Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства необхідність забезпечення додаткового навчання із специфічних питань, що розглядаються в світлі сьогодення, беручи до уваги види і розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво у кримінальних справах. Це положення набуває додаткової актуальності у зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України. Слід підкреслити, що у зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України кардинально змінюється весь порядок діяльності органів прокуратури, зокрема змінюється статус органів прокуратури та специфіка їх наглядової діяльності. Зважаючи на це, одним із ключових факторів оптимізації діяльності органів прокуратури має стати підвищення кваліфікації та підготовка кадрів для органів прокуратури, зокрема ознайомлення працівників органів прокуратури із змінами до чинного національного законодавства.

Іншими не менш важливими міжнародними нормативно-правовими актами, що прямо або опосередковано регулюють питання кадрової роботи, є:

– Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. [11];

– Конвенція Міжнародної Організації Праці «Про дискримінацію», що забезпечує рівний підхід і можливості при прийомі на роботу [12];

– Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17.12.1979 р. [13] та ін.

Окрему увагу треба звернути на норми стандартів професійної відповідальності та



викладення основних обов'язків та прав прокурорів, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів 23.04.1999 р. У них закріплені стандарти щодо проходження служби прокурорами, питання оплати праці, призначення та звільнення, а також правового і соціального захисту. Модельний закон «Про прокуратуру» [14] окремою главою регулює питання проходження служби в органах і установах прокуратури, нормування праці, добір кадрів, вимоги до кандидатів на службу тощо.

Цікавим є висновок Консультативної ради Європейських прокурорів «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права», що також визначає міжнародні стандарти в сфері роботи з кадрами:

- підвищення кваліфікації;
- повага до підлеглих та недопущення «неналежного втручання» в їх діяльність;
- врахування професійної складової при проходженні служби.

Вважаємо, що врахування проаналізованих вище міжнародних стандартів діяльності органів прокуратури сприятиме підвищенню ефективності кадрової роботи в органах прокуратури, а саме:

- посиленню вимог до моральних якостей кандидатів на посаду в органах прокуратури;
- модернізації форм і методів підвищення кваліфікації кадрів для органів прокуратури;
- підвищенню якості прогнозування розвитку кадрового потенціалу в органах прокуратури;
- запровадженню періодичного оцінювання результатів професійної діяльності працівників органів прокуратури;
- вдосконаленню існуючої системи професійного навчання працівників кадрових підрозділів органів прокуратури з метою підвищення їх професійної компетентності.

Також особливу увагу можна звернути на необхідність вироблення та реалізації дієвої антикорупційної політики, яка поставатиме одним із пріоритетних напрямків діяльності органів прокуратури. Протидія корупції повинна здійснюватися за різними напрямками, у першу чергу, шляхом вдосконалення вихов-

ної роботи з працівниками органів прокуратури.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження можна зробити висновок, що метою здійснення кадрової роботи в органах прокуратури має бути забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери держави висококваліфікованими кадрами, що є необхідним у зв'язку з необхідністю реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як правової, демократичної, соціальної держави та зважаючи на новітні тенденції у чинному національному законодавстві. Належним чином проведена кадрова робота у результаті має призвести до підвищення ефективності функціонування усієї системи органів прокуратури, підвищення іміджу працівників органів прокуратури, неухильного дотримання законності у діяльності працівників органів прокуратури, зміцнення правопорядку, утвердження верховенства закону, захисту прав і свобод людини та громадянина.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова. – К. : МАУП, 2004. – 272 с.
2. Басай В. Д. Судові та правоохоронні органи України : підручник : у 2 кн. Кн. 1. Судустрій України / В. Д. Басай. – Івано-Франківськ : Вік, 2004. – 306 с.
3. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / Н. С. Юзікова. – К. : Істина, 2006. – 320 с.
4. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – Вид. 4-те, випр. і допов. – К. : Атіка, 2006. – 568 с.
5. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 480 с.
6. Організація роботи суду в Україні : навч. посіб. / [І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, О. М. Овчаренко та ін.]. – Х. : Право, 2009. – 312 с.

7. Козюбра М. І. Судова влада в Україні / М. І. Козюбра // Право України. – 2005. – № 12. – С. 47–63.

8. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України : від 18.03.2004 р., № 1629-IV // ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

9. Рекомендація № 19 (2000) Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства / прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 06.10.2000 р. на 724-1 зустрічі заступників міністрів // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Генеральна прокуратура України, Академія прокуратури України, 2006.

10. Попович Є. М. Функціонування органів прокуратури України відповідно до євро-

пейських стандартів / Є. М. Попович // Юридична наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 19–23.

11. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : від 16.12.1966 р. // Збірник нормативних актів з питань правозахисної діяльності. – К., 1995. – С. 38–44.

12. Конвенція Міжнародної організації Праці (МОП) про дискримінацію 1958 р. // Збірник нормативних актів з питань правозахисної діяльності. – К., 1999. – С. 75–84.

13. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17.12.1979 р. // Збірник нормативних актів з питань правозахисної діяльності. – К., 1995. – С. 58–65.

14. Модельный Закон «О прокуратуре» : от 16.11.2006 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997\\_g19](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_g19).

*Пшонка А. В. Вплив міжнародних нормативно-правових актів на здійснення кадрової роботи в органах прокуратури України / А. В. Пшонка // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 806–811 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13pravopu.pdf>*

Проаналізовано основні міжнародні нормативно-правові акти, які регламентують особливості здійснення кадрової роботи в органах прокуратури України. Виокремлено проблемні питання у цій сфері та перспективні шляхи їх вирішення.

\*\*\*

*Пшонка А.В. Влияние международных нормативно-правовых актов на проведение кадровой работы в органах прокуратуры Украины*

Проанализированы основные международные нормативно-правовые акты, которые регламентируют особенности осуществления кадровой работы в органах прокуратуры Украины. Определены проблемные вопросы в данной сфере и перспективные пути их решения.

\*\*\*

*Pshonka A.V. The Impact of International Regulations on the Implementation of the Personnel Working in the Prosecutor's Office of Ukraine*

Analysis of the main international regulations governing specific features of personnel management in the bodies of public prosecution of Ukraine is provided. Issues in this sphere and their solutions are pointed out.