

УДК 342.95:351(477)

А.О. ПЕТРОВА, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ З КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ключеві слова: державна служба, прокурор, прокуратура, кадри органів прокуратури, законність, прийом, право, громадянин, освіта, юрист

Подолання системної кризи, удосконалення діяльності органів прокуратури та підвищення ефективності прокурорського нагляду, як показують дослідження, залежить від низки взаємодіючих чинників соціального, організаційно-технічного, соціально-психологічного і правового характеру. При розгляді цієї сукупності чинників в аспекті забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури істотної уваги заслуговує, на наш погляд, розкриття значення правового чинника, який визначає не лише цілі та зміст, але й принципи організації кадрової роботи.

Комплексному дослідженню організаційно-правових питань роботи з кадрами в органах прокуратури достатньої уваги не приділялось. Але науковим підґрунтям для розкриття даної проблематики є праці таких відомих учених радянської доби та сучасних українських та зарубіжних науковців, як М.Г. Александров, Б.К. Бегічев, Л.Ю. Бугров, В.Я. Гоц, В.В. Жернаков, С.О. Іванов, А.М. Лушніков, С.П. Маврін, А.Р. Малюк, К.Ю. Мельник, Ю.П. Орловський, А.Ю. Пашерстник, О.С. Пашков, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, О.В. Смирнов, В.М. Толкунова та ін. Аналіз наукових праць свідчить, що проблеми кадрової роботи переважно досліджувалися в загальному плані, де окремим категоріям працюючих в органах прокуратури не завжди приділялася достатня увага. Наприклад, проблематика прийняття на службу до

органів прокуратури України залишилася поза увагою вчених. Виходячи з цього, метою статті є надання рекомендацій та пропозицій з удосконалення порядку правового регулювання роботи з кадрами в органах прокуратури України.

Слід зазначити, що у наукових джерелах досить переконливо говориться про те, що управління і право тісно пов'язані взаємообумовлені явища. Соціальне управління здійснюється на основі правових норм, що створюють певний правовий режим реалізації управлінських функцій, правопорядок у сфері управління [1, с.98]. Отже, робота з кадрами в органах прокуратури як частина соціального управління в цьому випадку також повинна ґрунтуватися на діючих правових нормах. Воно може бути удосконалене шляхом загальнодержавної та відомчої нормотворчості. Виконання завдань, закріплених законом, та ефективна реалізація повноважень прокурорів залежать від чіткого закріплення принципів устрою та організації всієї системи органів прокуратури [2, с.69].

Таким чином, сукупність правових норм, що регламентують порядок проходження служби в органах прокуратури та організацію роботи з кадрами, є органічною складовою правового регулювання організації і діяльності прокуратури. У той же час правові акти, регулюючі систему відбору, що діє в органах прокуратури, розподіл, закріплення і виховання кадрів, представляють відносно самостійну групу. Узагальнення й аналіз нормативних матеріалів з питань кадрового забезпечення органів прокуратури дозволяють поділити досліджувану сукупність норм, виходячи з їх змісту, на декілька груп: 1) норми, що встановлюють основні завдання організації роботи з кадрами і напрями удосконалення цієї діяльності; 2) норми, що визначають порядок призначення, переміщення і звільнення працівників прокуратури; 3) норми, що регламентують питання відбору і підготовки фахівців для роботи в органах

прокуратури; 4) норми, що регулюють організацію виховання кадрів і підвищення їх кваліфікації; 5) норми, що визначають порядок атестації та представлення прокурорських працівників до класних чинів; 6) норми, що встановлюють порядок заохочення, а також притягнення до дисциплінарної відповідальності; 7) норми, що регламентують організацію обліку кадрів в органах прокуратури. Перелічені норми містяться у різних юридичних актах, які в сукупності представляють собою систему з певною структурою. Дослідження показали, що дана система актів характеризується двома основними ознаками: по-перше, наявністю норм різного ступеня узагальненості (деталізації), регулюючих кадрові питання; по-друге, система актів залежить від характеру регульованих правовідносин, ступеня важливості [3, с.56].

На даний час до основних напрямів кадрової політики, стратегії роботи з кадрами в системі прокуратури слід віднести пошук нових підходів до визначення умов підвищення ефективності діяльності прокурорських працівників і державних службовців, забезпечення високого рівня професійної підготовки, стабільності кадрів і необхідної їх ротації, послідовному розвитку ініціативи і творчого потенціалу у працівників прокуратури з орієнтацією на значимість їх вкладу до результатів діяльності органів прокуратури. При цьому новизна підходів полягає в удосконаленні форм і методів роботи з кадрами, механізму відбору кандидатів на посади працівників прокуратури з врахуванням характеризуючих даних, форм обов'язкового професійного психологічного обстеження кандидатів на посади органів прокуратури, забезпеченні перевірки достовірності відомостей, що представляються, про доходи, про майно і зобов'язання майнового характеру, а також у підвищенні вимог до службової поведінки працівників органів прокуратури. У той же час підвищення вимог до прокурорських працівників і державних

службовців повинне одночасно супроводжуватися заходами матеріального і морального стимулювання. Організація роботи з кадрами, як й інші функції управління в органах прокуратури, повинна базуватися на якісній нормативно-правовій базі.

До найважливіших законодавчих актів, що регламентують забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури, слід віднести Конституцію України, відповідно до якої прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (ст. 121). Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (ст.122). Відповідно до вимог Конституції України повноваження, організація і порядок діяльності, у тому числі і організація кадрової роботи, визначається Законом про прокуратуру [4]. Ці конституційні положення, разом зі змістом розділу IV Закону України «Про прокуратуру» [5], визначають стратегію розвитку кадрового потенціалу системи прокуратури України, встановлюють порядок призначення на посади прокурорських працівників, передба-

чають вимоги, обов'язкові для ухвалення багатьох кадрових рішень.

Охарактеризуємо окремі складові правових основ забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури. Перш за все, слід зазначити, що питання кадрового забезпечення і проходження служби в органах прокуратури тісно взаємозв'язані і досить часто важко провести їх розмежування, у тому числі і при здійсненні правового регулювання цих відносин. Не випадково згаданий розділ IV Закону України «Про прокуратуру», норми якого поширюються виключно на прокурорських працівників, іменується «Кадри органів прокуратури». Слід відмітити, що регулювання правового становища державних службовців, що працюють в органах прокуратури здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу», якщо інше не передбачено законами України.

Прокуратура України, виступаючи як державний орган в механізмі здійснення єдиної державної влади, належить до державних органів, правове оформлення організації і діяльності якої здійснюється на принципах державної служби. Згідно із Законом України «Про державну службу» служба в органах прокуратури є виглядом державної служби, а регулювання правового становища державних службовців, що працюють в органах прокуратури здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу», якщо інше не передбачено законами України (п.2 ст.9) [6].

Відповідно до законодавства про державну службу у державному органі можуть бути засновані посади державної служби різних видів. В даний час в органах прокуратури не існує єдиного переліку посад державної служби. Під державною службою розуміється професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Натомість, уза-

гальнюючи положення Законів України «Про державну службу» та «Про прокуратуру», служба в органах прокуратури (або прокурорська служба) як спеціальний вид державної служби – це діяльність прокурорських працівників, що обіймають відповідні посади державної служби, з реалізації повноважень від імені України щодо нагляду за дотриманням Конституції України та виконання законів, що діють на її території та щодо виконання інших функцій, встановлених законодавством. Як й інша державна служба, служба прокурорських працівників в органах прокуратури будується на принципах та вимогах, встановлених Законом України «Про державну службу» з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про прокуратуру».

До основ служби в органах прокуратури, що характеризує її сутність, відносяться такі елементи, як правове положення прокурорських працівників, вступ на службу, умови служби, а також припинення служби. Правовий статус прокурорських працівників є сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, заборон, встановлених законодавством і гарантованих державою.

Аналіз положень Закону України «Про прокуратуру», за об'ємом прав і обов'язків, надав можливість виділити декілька груп працівників органів прокуратури: прокурори (до їх числа входять заступники прокурорів, помічники прокурорів та ін.); військові прокурори, їх заступники і помічники та ін.; наукові і педагогічні працівники наукових і освітніх установ прокуратури; інші працівники органів і установ прокуратури.

Як вже зазначалось вище, окрім прокурорських працівників, в системі прокуратури проходять службу державні службовці. На цих працівників вимоги Закону України «Про прокуратуру» про проходження служби не поширюється та їх правовий статус визначається відповідно законодавством про державну службу і законами про працю. У

загальному вигляді найменування посад прокурорських працівників приведені в Законі України «Про прокуратуру» і в прийнятих на його підставі нормативно-правових актах, регулюючих різні аспекти діяльності органів і установ прокуратури (наприклад, Наказ Генерального прокурора України від 05.07.2011 р. № 73 «Про введення в дію Правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників Генеральної прокуратури України», Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів»). Детальніше найменування посад прокурорських працівників і державних службовців вказані в організаційно-розпорядчих документах органів і установ прокуратури, що визначають їх структуру і штатний розклад. Окрім Закону України «Про прокуратуру», кадрова робота в органах і установах прокуратури, як вказувалося вище, регламентується законодавством України про державну службу, про наукову та науково-технічну діяльність, про освіту, трудовим та іншим законодавством.

Одним з напрямів удосконалення правового забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури є чітке визначення вимог, яким повинні відповідати працівники органів прокуратури різних категорій. Закріплення в Законі вимог, що відображають загальні і спеціальні принципи підбору кадрів в органи прокуратури, не виключає, а передбачає деталізацію цих вимог стосовно конкретної посади. У п.6 ст.27 Закону України «Про прокуратуру» визначені умови, при яких особа не може бути прийнята на посаду прокурора (наприклад, якщо вона має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.). Основними вимогами до осіб, що претендують на посади прокурорів

(п.1 ст.27 Закону України «Про прокуратуру») є: а) наявність громадянства України, б) наявність вищої юридичної освіти, в) наявність необхідних ділових і моральних якостей. При цьому особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Порядок стажування визначається Генеральним прокурором України. Проведення державної політики, спрямованої на підвищення якості та ефективності функціонування прокуратури, передбачає оновлення наведених вимог, яким повинні відповідати прокурорські працівники, у тому числі й до рівня їх професійної підготовки та особових якостей. Сучасний підхід до формування кадрового середовища, укомплектування його людьми, які відповідають високим вимогам статусу прокурорського працівника, диктує необхідність переходу від суб'єктивно-особової оцінки до науково-обґрунтованого професійного відбору кандидатів. Як справедливо відзначає В. Б. Ястребов, найнадійніший результат може дати лише перевірка якостей кандидата практикою, а система професійного відбору повинна починати діяти з моменту вступу абітурієнта у вищий учбовий заклад [7, с.342].

У міжнародній практиці перші згадки про використання об'єктивних критеріїв при прийомі на посади прокурорів сформульовані в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи від 06.10.2000 р. № R (2000) 19 «Комітет міністрів – державам-членам про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» [8]. Так, у відповідності з п.б ст.5 вказаних Рекомендацій, професійна діяльність прокурорів, їх просування на посадах і переміщення по службі здійснюються відповідно до відомих та об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід. Не дивлячись на те що саме поняття «об'єктивні критерії» у вказаній Рекомендації не розкривається, вивчення пояснювальної записки до даного до-

кумента показало, що вони є гарантією безсторонності, яка тим або іншим чином повинна управляти підбором і просуванням по службі прокурорів. Так, досвід Нідерландів і Німеччини показує, що механізмами об'єктивного відбору кандидатів на посаду прокурорів є: тривалі (до 18 місяців) стажування кандидатів на заняття прокурорської посади після закінчення вузів, що включають тестування, психологічну діагностику, співбесіду, а також додаткове навчання за системою RAIO протягом 4–6 років. Особливо ретельно організуються і проводяться конкурси на заняття посад прокурора. Порядок проведення стажувань, додаткового навчання, конкурсів на заняття посад прокурора, а також підвищення їх кваліфікації регламентується в нормативних актах міністерств юстиції вказаних держав [9, с.54–57].

Натомість умови сучасного функціонування Української держави, що змінилися, продемонстрували ефективність такого інструменту підбору і розставлення кадрів, як конкурсний відбір і складання кваліфікаційного іспиту.

Також необхідно зазначити, що обов'язковою умовою для призначення на посади прокурорських працівників і державних службовців в органах прокуратури є готовність кандидатів дотримуватися обмежень, заборон і обов'язків, встановлених Законом України «Про запобігання корупції» [10] та іншими законами України. Серед них: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб.

Виходячи зі специфіки діяльності і різно-

маніття функцій прокуратури, особливостей служби, логічною є розвиненість відомчої нормотворчості, наявність великої кількості організаційно-розпорядливих документів, що видаються Генеральним прокурором України і його заступниками у сфері організації роботи з кадрами в органах прокуратури. Це стосується фактично всіх видів кадрової роботи, починаючи з правового регулювання питань відбору кандидатів для проходження навчання в порядку цільової підготовки кадрів для прокуратури, підготовки фахівців і закінчуючи правовідносинами, що виникають у зв'язку із здійсненням обліку, звітності і ведення діловодства при здійсненні роботи з кадрами. В результаті аналізу і узагальнення даної сукупності актів визначено, що основну групу складають накази Генерального прокурора України, які відіграють найважливішу роль в регулюванні організації роботи з кадрами, визначенні її основних напрямів. Відповідно, коло питань, що вирішуються в наказах Генерального прокурора України, досить широкий. Накази Генерального прокурора України, що регламентують питання кадрового забезпечення, можна систематизувати таким чином: комплексні (нормативного характеру, що стосуються основних проблема організації боротьби із злочинністю і зміцнення законності, в яких зачіпаються питання роботи з кадрами); галузеві (з питань організації підбору, розставлення, виховання і підвищення кваліфікації працівників); індивідуальні (з конкретних питань призначення, переміщення працівників, вживання заходів заохочення і дисциплінарної відповідальності тощо). Окрему групу складають акти, що видаються Генеральним прокурором України, у формі вказівок з різних питань роботи з кадрами, аналіз яких показує, що у даних нормативних актах, як правило, містяться положення і директивно-го, і інформаційного характеру. Як приклад, можна привести Наказ Генерального прокурора України від 30.12.2009 р. № 80 «Про

Положення про порядок стажування в органах прокуратури України». Важливе значення для регламентації організації роботи з кадрами в прокуратурі мають методичні рекомендації, що видаються з різних проблемних питань кадрової роботи. Відповідно до принципу централізації побудови системи прокуратури ці рекомендації, що видаються Генеральним прокурором України, мають важливе значення для підвищення якості службової діяльності працівників органів і установ прокуратури. Існуючу сукупність законодавчих та інших нормативно-правових актів, регулюючих кадрове забезпечення органів прокуратури, необхідно в установленому порядку з врахуванням вимог законодавства України систематизувати та оновлювати, що є однією з умов удосконалення організації роботи з кадрами в органах прокуратури України. Разом з обов'язковим формуванням якісних правових основ, управління кадрами в органах прокуратури визначається також існуючою структурою побудови системи органів прокуратури.

Особливістю актів, регулюючих кадрові питання, є те, що вони спрямовані «усередину» системи органів прокуратури. Така спрямованість пояснюється тим, що кадрова робота є частиною «внутрішнього» управління прокурорської системи. На основі вивчення практики видання нормативних актів з кадрових питань можна зробити висновок про те, що їх відмінною ознакою є забезпечуючий характер, обумовлений основною конституційною функцією прокуратури. Діяльність щодо підбору, розставлення і виховання кадрів спрямована на забезпечення діяльності прокурорської системи і виконується відповідно до загальних цілей її функціонування. Удосконалення форм і методів роботи повинне знайти вираження в підвищенні ролі правового регулювання внутрішньої організаційної діяльності, у тому числі і кадрового забезпечення. Вживання правових норм забезпечує необхідний поря-

док, нормальне функціонування системи, а отже, сприяє поліпшенню діяльності щодо зміцнення законності і правопорядку.

Усунення недоліків та прогалин у сфері правового регулювання роботи з кадрами в органах прокуратури сприятиме поліпшенню цієї діяльності, а отже, удосконаленню прокурорського нагляду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Козлов Ю. М. Научная организация управления и право / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов. – М. : Изд-во Московск. ун-та, 1986. – 247 с.
2. Березовская С. Г. Сущность и основные характеристики правовых отношений в сфере прокурорского надзора / С. Г. Березовская // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – М., 1975. – Ч. 1. – С. 67–80.
3. Мелкумов В. Г. О структуре союзных актов о прокурорском надзоре / В. Г. Мелкумов // Усовершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР : сб. – М., 1978. – С. 56–64.
4. Конституція України : від 28.06.1996 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (Спеціальний випуск). – С. 15.
5. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789–XII // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
6. Закон України «Про державну службу» : 16.12.1993 р., № 3723–XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
7. Ястребов В. Б. Прокурорский надзор / И.Б. Ястребов. М. : Городец, 2001. – 395 с.
8. Комітет міністрів – державам-членам про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя : Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи : від 06.10.2000 р., № R (2000) 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.
9. Казарина А. Как обучают прокуроров в

Германии и Нидерландах / А. Казарина // Законность. – 2000. – № 6. – С. 54–57.

10. Закон України «Про запобігання кору-

пції» : від 14.10.2014 р., № 1700–VII // ВВР України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Петрова А. О. Правове регулювання забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури України / А. О. Петрова // Форум права. – 2016. – № 2. – С. 146–152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_2_24.pdf

Досліджуються правові та організаційні проблеми діяльності щодо вступ на державну службу взагалі і службу в органи прокуратури зокрема. У статті наголошується, що законодавче встановлення вимог і правил, що пред'являються до осіб, які призначаються на посади в органи прокуратури, визначення порядку призначення працівників прокуратури та їх повноважень, розширення колегіальних засад у діяльності органів прокуратури істотно укріпило правову основу роботи з кадрами. Проте не всі питання правового регулювання роботи з кадрами прокуратури отримали належне вирішення.

Петрова А.А. Правовое регулирование обеспечения работы с кадрами в органах прокуратуры Украины

Исследуются правовые и организационные проблемы деятельности по поступлению на государственную службу вообще и службу в органы прокуратуры в частности. В статье отмечается, что законодательное установление требований и правил, предъявляемых к лицам, назначаемых на должности в органы прокуратуры, определение порядка назначения работников прокуратуры и их полномочий, расширение коллегиальных начал в деятельности органов прокуратуры существенно укрепило правовую основу работы с кадрами. Однако не все вопросы правового регулирования работы с кадрами прокуратуры получили должное разрешение.

Petrova A.O. Legal Regulation of Maintenance Work with the Staff in the Prosecutor's Office of Ukraine

The article concerns legal and organizational problems of activity are investigated on a receipt on public service in general and service in the organs of prosecutor in particular. It is noted in the article that the legislative provisions on requirements and rules to the persons assigned on position in the organs of prosecutor, assignment procedure, competence of prosecutors, widening the scope of collegiality in the prosecution activities considerably strengthen the legislative basis for the cadre work. However, not all of the issues in the sphere of legal regulation of work with cadres were duly resolved.