

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

У статті досліджуються правові та організаційні проблеми діяльності щодо вступу 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 укріпили правову основу роботи з кадрами. Проте не всі питання правового регулювання роботи з кадрами прокуратури отримали належне вирішення.

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

В статье 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, назначаемым на должности в органы прокуратуры, определение порядка назначения работников прокуратуры и их полномочий, расширение коллегиальных начал в деятельности органов прокуратуры существенно укрепили правовую основу работы с кадрами. Однако не все вопросы правового регулирования работы с кадрами прокуратуры получили должное разрешение.

Ключевые слова: государственная служба, прокурор, прокуратура, кадры органов прокуратуры, законность, прием, право, гражданин, образование, юрист.

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.

Key words: public service, prosecutor, prosecution, cadres of prosecution, lawfulness, reception, law, citizen, education, lawyer.

Постановка проблеми. Подолання системної кризи, удосконалення діяльності органів прокуратури та підвищення ефективності прокурорського нагляду, як показують дослідження, залежать 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.

Огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми. Комплексному дослідженню організаційно-правових питань роботи з кадрами в органах прокуратури достатньої уваги не приді-

© Петрова А. О., 2016

лялось. Але науковим підґрунтям для розкриття даної проблематики є праці таких відомих учених радянської доби та сучасних українських і зарубіжних науковців, як М. Г. Александров, Б. К. Бегічев, Л. Ю. Бугров, В. Я. Гоц, В. В. Жернаков, С. О. Иванов, 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.

Формулювання завдання дослідження. Аналіз наукових праць свідчить про те, 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.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що в 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. Отже, робота з кадрами в органах прокуратури як частина соціального управління в цьому випадку також повинна ґрунтуватися на діючих правових нормах. Воно може бути вдосконалене 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.

Після проголошення незалежності України відбулась розробка нової кон-

цепції діяльності прокуратури. Так, згідно із Законом України «Про прокуратуру» систему органів прокуратури складає Генеральна прокурора, прокуратури областей, міські, районні, міжрайонні та прирівняні до них [1, с. 11]. Важливим елементом є те, що обласні, міські, районні, міжрайонні прокурори призначаються та звільняються Генеральним прокурором України. Таким чином, зазначені прокуратури становлять триланкову систему органів, очолювану Генеральним прокурором України.

Становлення і розвиток прокуратури суверенної України припали на складний період глобальних перетворень у всіх галузях суспільного життя. Він позначився багатьма негативними явищами: затяжною економічною кризою, політичною нестабільністю, соціальними негараздами, правовим нігілізмом, вибухом злочинності.

Саме в ці роки розпочався шалений тиск на прокуратуру, і передусім на вищий її орган – Генеральну прокуратуру України, з боку різних політичних кіл, почали лунати пропозиції щодо обмеження її повноважень, скорочення функцій, передачі в підпорядкування органам виконавчої влади тощо з посиленням при цьому на міжнародний досвід.

Зазначене вище негативно позначилося на діяльності прокуратури і сприяло тому, що в перші роки становлення і функціонування прокуратури незалежної України було допущено чимало помилок в організаційній, кадровій роботі. Наслідком цього стали ріст недовіри суспільства до органів прокуратури, падіння її авторитету.

Постало нагальне питання про необхідність суттєвого реформування органів прокуратури, пошук найбільш оптимального та єдино правильного підходу до такого реформування.

Що стосується роботи з кадрами, то, крім Закону України «Про прокуратуру», один із розділів якого цілком присвячено кадрам, цей напрям діяльності

органів прокуратури регламентовано Законом України «Про державну службу», наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» та іншими відомчими нормативними актами, які регулюють цю роботу. Можна визначити такі основні напрями цієї діяльності:

- ведення обліку кадрів прокуратури;
- створення дієвого кадрового резерву;
- добір прокурорсько-слідчих кадрів;
- вивчення професійних, організаційних здібностей та моральних якостей прокурорів і слідчих;
- розстановка та переміщення прокурорсько-слідчих кадрів;
- організація безперервного навчання;
- проведення атестацій прокурорів та слідчих;
- забезпечення присвоєння класних чинів працівникам;
- забезпечення ефективної підготовки та підвищення кваліфікації;
- підтримання постійних зв'язків з вищими навчальними закладами;
- притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- використання системи заохочень;
- ведення військового обліку.

Крім того, за часи незалежності робота з кадрами в органах прокуратури також характеризується необґрунтованим збільшенням чисельності працівників Генеральної прокуратури України, що призвело до утворення підрозділів, які фактично дублюють один одного, що, як наслідок, породжує бездіяльність і безвідповідальність окремих працівників. Причинами, які сприяли цьому, було те, що рішення про зміни в структурі, введення додаткових штатних посад приймалися без глибокого вивчення стану кадрового забезпечення на всіх ділянках прокурорського нагляду та слідства, без оцінки ефективності організації роботи в цілому. При цьому штатні розклади

міськрайпрокуратур залишались фактично без змін.

Тому одним із сучасних завдань, що стоять перед органами прокуратури, є рівноцінний розподіл кадрів між Генеральною та підпорядкованими прокуратурами.

Суттєвою проблемою залишається велика плінність кадрів, що, як зазначалось вище, пов'язано з постійними змінами в керівництві Генеральної прокуратури, що, у свою чергу, веде до зміни підпорядкованих прокурорів. Вирішення цього завдання може допомогти підвищення незалежності прокурора, гарантування на законодавчому рівні його повної захищеності від можливого впливу на його роботу сторонніх осіб та політичних сил.

Разом з тим при існуючій плінності кадрів досить важливо правильно визначитись із комплектуванням вакантних посад. На сьогодні є реальна можливість зробити це за рахунок випускників вищих навчальних юридичних закладів, з якими Генеральною прокуратурою України укладено договори про співробітництво у галузі підготовки фахівців.

До того ж вважаємо, що пріоритетними напрямами роботи з кадрами органів прокуратури мають стати: посилення індивідуально-виховної роботи із прокурорсько-слідчими працівниками; широке використання наставництва у роботі з молодими працівниками прокуратури; підвищення загальної та професійної культури працівників прокуратури; патронажна діяльність із сім'ями працівників прокуратури, які загинули або тяжко постраждали під час виконання службових обов'язків; психологічне забезпечення службової діяльності працівників прокуратури; повсякденна допомога ветеранам органів прокуратури. Особлива увага зверталася на підвищення рівня виховної роботи з особовим складом, бо саме від неї значною мірою залежать дієздатність органів внутрішніх справ, доля і навіть життя працівників.

Що стосується інформаційної складової роботи з кадрами в органах прокуратури, то не слід забувати, що останнім часом Україна поступово здійснює перехід до інформатизації суспільства, яке характеризується зростанням ролі електронно-обчислювальної техніки та заснованих на ній сучасних інформаційних технологій. Це підтверджується прийняттям ряду нормативних актів, що регулюють інформаційні відносини в Україні. До їх числа належать закони України «Про інформацію», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про державну таємницю» та ін. [2; 3; 4; 5].

У зв'язку з інформатизацією суспільства стала зрозумілою необхідність створення певної інформаційної системи управління, яка забезпечить функціональне використання кадрової інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень. Функцію інформаційного забезпечення в органах державної влади виконує кадрова служба, яка виконує оперативну роботу з кадрами. Інформаційне забезпечення полягає у використанні при організації роботи з кадрами бази даних, що містить у собі відомості про склад, структуру персоналу, його кількісні та якісні характеристики й інші параметри. Крім того, назріла потреба створити автоматизовану систему для роботи з кадрами в усіх органах державної влади України.

Виконання зазначених завдань стало можливим завдяки створенню системи «КАДРИ» – програмного комплексу, орієнтованого на підтримку процесів автоматизації ведення кадрового обліку в державних органах. Ведення кадрового обліку державних службовців базується на законодавчій базі щодо цієї категорії працівників: Закон України «Про державну службу», Кодекс законів про працю України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та нормативно-пра-

вові документи Голодержслужби України та ін.

Крім державних службовців у системі органів державної влади України працюють ряд категорій осіб, на яких розповсюджуються положення Закону України «Про державну службу» та діяльність котрих визначається рядом інших законодавчих документів, а саме: судді, податківці, митники, працівники прокуратури, працівники органів місцевого самоврядування [6, с. 17]. Система підтримує на рівні довідників, екранних форм та процедур специфіку кадрового обліку вищенаведених категорій працюючих.

Зазначена система впроваджена в діяльність кадрових підрозділів органів прокуратури України. Спроектвана база даних відділу кадрів та програмне забезпечення, яке обслуговує базу, дає можливість полегшити роботу з кадрами органів прокуратури, оскільки сьогодні ефективність управлінської діяльності залежить в першу чергу від автоматизації всіх управлінських процесів.

Отже, робота з кадрами в органах прокуратури на сучасному етапі зазнає суттєвих змін як за своїм змістом, так і за технологією. Ці зміни пов'язані не тільки з докорінною перебудовою держави, а й з підвищенням рівня сучасної комп'ютерної техніки і технології збирання та обробки управлінської інформації.

Підводячи підсумок, зазначимо, що на всіх історичних етапах діяльності органів прокуратури робота з кадрами була і залишається головним елементом забезпечення ефективного функціонування органів прокуратури, виконання ними свого призначення в суспільстві. Під час аналізу історичного досвіду роботи з кадрами в органах прокуратури автором вивчено реальний стан роботи з кадрами в органах прокуратури, з'ясовано причини та умови недоліків в роботі, визначено заходи, спрямовані на підвищення ефективності прокурорської діяльності, укомплектування прокуратур усіх рівнів працівниками

з належним рівнем фахової підготовки, необхідними діловими та моральними якостями. Зрозуміло, що кожен історичний етап мав свої недоліки. Це такі проблеми, як професійний відбір, комплектування кадрів, формування у прокурорських працівників необхідних професійних та моральних якостей, професійна освіта, перепідготовка і підвищення кваліфікації, та багато інших.

Безумовно, дана стаття охоплює лише окремі аспекти щодо адміністративно-правового забезпечення адміністрування в органах прокуратури, завдяки яким прокуратура є потужним державним органом. Звернення до досвіду минулого дає можливість виявити

та усвідомити як особливі, так і загальні тенденції розвитку роботи з кадрами за певних історичних умов, ознайомитись з досягненнями та прогалинами у цій сфері, взяти (або врахувати) все те з цього досвіду, що є цінним і раціональним для подальшого вдосконалення процесу адміністрування роботи з кадрами органів прокуратури України. Цілком зрозуміло, що є нагальна потреба подальшого дослідження численних проблем щодо адміністративно-правового забезпечення адміністрування в органах прокуратури з метою пошуку оптимальних шляхів удосконалення чинного адміністративного законодавства в цій царині.

Література

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 87. – С. 2471.
2. Про інформацію : Закон України // Відом. Верхов. Ради України . – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Про захист інформації в автоматизованих системах : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.
4. Про державну таємницю : Закон України // Відом. Верхов. Ради України . – 1994. – № 16. – Ст. 93.
5. Про Національну програму інформатизації : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 27-29. – Ст. 181.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889// Офіц. вісн. України. – 2016. – № 3. – С. 149.