

УДК 342.95+351

*А. О. Петрова**здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ З КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

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. Під час розгляду цієї сукупності чинників в аспекті забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури на істотну увагу заслуговує, на нашу думку, розкриття значення правового чинника, який визначає не лише цілі і зміст, а 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 цієї проблеми 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. 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 про те, що проблеми кадрової роботи переважно досліджувалися в загальному плані, де окремим категоріям працюючих в органах прокуратури не завжди приділялася достатня увага. Наприклад, проблема прийняття на службу до органів прокуратури України залишилася поза увагою вчених. Виходячи із цього, метою статті є надання рекомендацій і пропозицій з удосконалення порядку правового регулювання роботи з кадрами в органах прокуратури України.

Варто зазначити, що в наукових джерелах досить переконливо говориться про те, що управління і право тісно пов'язані взаємозумовлені явища. Соціальне управління здійснюється на основі правових норм, що створюють певний правовий режим реалізації управлінських функцій, правопорядок у сфері управління [3, с. 98]. Отже, робота з кадрами в органах прокуратури як частина соціального управління в цьому випадку також повинна ґрунтуватися на чинних правових нормах. Воно може бути вдосконалене шляхом загальнодержавної й відомчої нормотворчості. Виконання завдань, закріплених законом, та ефективна реалізація повноважень прокурорів залежать від чіт-

кого закріплення принципів устрою й організації всієї системи органів прокуратури [1, с. 69].

Отже, сукупність правових норм, що регламентують порядок проходження служби в органах прокуратури та організацію роботи з кадрами, є органічною складовою правового регулювання організації й діяльності прокуратури. Водночас правові акти, що регулюють систему відбору, яка діє в органах прокуратури, розподіл, закріплення й виховання кадрів, становлять відносно самостійну групу. Узагальнення та аналіз нормативних матеріалів із питань кадрового забезпечення органів прокуратури дають змогу поділити досліджувану сукупність норм, виходячи з їх змісту, на кілька груп: 1) норми, що встановлюють основні завдання організації роботи з кадрами та напрями вдосконалення цієї діяльності; 2) норми, що визначають порядок призначення, переміщення і звільнення працівників прокуратури; 3) норми, що регламентують питання відбору й 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 в різних юридичних актах, які в сукупності являють собою систему з певною структурою. Дослідження показали, що ця система актів характеризується двома основними ознаками: по-перше, наявністю норм різного ступеня узагальненості (деталізації), що регулюють кадрові питання; по-друге, система актів залежить від характеру регульованих правовідносин, ступеня важливості [6, с. 56].

Сьогодні до основних напрямів кадрової політики, стратегії роботи з кадрами в системі прокуратури варто зарахувати пошук нових підходів до визначення умов підвищення ефективності діяльності прокурорських працівників і державних службовців, забезпечення високого рівня професійної підготовки, стабільності кадрів і необхідної їх ротатії, послідовного розвитку ініціативи і творчого потенціалу в працівників прокуратури з орієнтацією на значимість їх вкладу в результати діяльності органів прокуратури. При цьому новизна підходів полягає в удосконаленні форм

і методів роботи з кадрами, механізму відбору кандидатів на посади працівників прокуратури з урахуванням характеризувальних даних, форм обов'язкового професійного психологічного обстеження кандидатів на посади органів прокуратури, забезпеченні перевірки достовірності відомостей, що подаються, про доходи, про майно та зобов'язання майнового характеру, а також у підвищенні вимог до службової поведінки працівників органів прокуратури. Водночас підвищення вимог до прокурорських працівників і державних службовців має одночасно супроводжуватися заходами матеріального й 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, варто зарахувати Конституцію України, відповідно до якої прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається таке: 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 під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та 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 й порядок діяльності, у тому числі й організація кадрової роботи, визначаються Законом України «Про прокуратуру» [5]. Ці конституційні положення разом зі змістом розділу IV Закону України «Про прокуратуру» [9] визначають стратегію розвитку кадрового потенціалу системи прокуратури України, встановлюють порядок призначення на посади прокурорських працівників, передбачають вимоги, обов'язкові для ухвалення багатьох кадрових рішень.

Охарактеризуємо окремі складові правових основ забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури. Передусім потрібно зазначити, що питання кадрового забезпечення і проходження служби в органах прокуратури тісно взаємозв'я-

зані й досить часто важко провести їх розмежування, у тому числі й під час здійснення правового регулювання цих відносин. Не випадково згаданий розділ IV Закону України «Про прокуратуру», норми якого поширюються виключно на прокурорських працівників, іменується «Кадри органів прокуратури». Варто відмітити, що регулювання правового становища державних службовців, котрі працюють в органах прокуратури, здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу», якщо інше не передбачено законами України.

Прокуратура України, виступаючи як державний орган у механізмі здійснення єдиної державної влади, належить до державних органів, правове оформлення організації й діяльності якої здійснюється на принципах державної служби. Згідно із Законом України «Про державну службу», служба в органах прокуратури є видом державної служби, а регулювання правового становища державних службовців, котрі працюють в органах прокуратури, здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу», якщо інше не передбачено законами України (п. 2 ст. 9) [7].

Відповідно до законодавства про державну службу, у державному органі можуть бути засновані посади державної служби різних видів. Сьогодні в органах прокуратури не існує єдиного переліку посад державної служби. Під державною службою розуміється професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах і їхньому апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Натомість, узагальнюючи положення Законів України: «Про державну службу» та «Про прокуратуру», можемо констатувати, що 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, і щодо виконання інших функцій, установлених законодавством. Як й інша державна служба, служба прокурорських працівників в органах прокуратури будується на принципах і вимогах, установлених Законом України «Про державну службу», з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про прокуратуру».

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

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

Як уже зазначалось вище, окрім прокурорських працівників, у системі прокуратури проходять службу державні службовці. На цих працівників вимоги Закону України «Про прокуратуру» про проходження служби не поширюються і їхній правовий статус визначається, відповідно, законодавством про державну службу й законами про працю. У загальному вигляді найменування посад прокурорських працівників подані в Законі України «Про прокуратуру» й у прийнятих на його підставі нормативно-правових актах, що регулюють різні аспекти діяльності органів і установ прокуратури (наприклад, Наказ Генерального прокурора України «Про введення в дію Правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників Генеральної прокуратури України» від 05.07.2011 № 73, Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 09.03.2006 № 268). Детальніше найменування посад прокурорських працівників і державних службовців указані в організаційно-розпорядчих документах органів і установ прокуратури, що визначають їхню структуру і штатний розклад. Окрім Закону України «Про прокуратуру», кадрова робота в органах і установах прокуратури, як указувалось вище, регламентується законодавством України про державну службу, про наукову й науково-технічну діяльність, про освіту, трудовим та іншим законодавством.

Одним із 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 та спеціальні принципи підбору кадрів в органи прокуратури, не виключає, а передбачає деталізацію цих вимог стосовно конкретної посади. У Законі України «Про прокуратуру» визначено умови, при яких особа не може бути прийнята на посаду прокурора (наприклад, якщо вона має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на особу протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення). Основними вимогами до осіб, котрі претендують на посади прокурорів, є такі: а) наявність громадянства України, б) наяв-

ність 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 й 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 навчальний заклад [10, с. 342].

У міжнародній практиці перші згадки про використання об'єктивних критеріїв під час прийому на посади прокурорів сформульовані в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 06.10.2000 № R (2000) 19 «Комітет Міністрів – державам-членам про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя» [4]. Так, відповідно до п. б ст. 5 указаних 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. Незважаючи на те що саме поняття «об'єктивні критерії» в указаній Рекомендації не розкривається, вивчення пояснювальної записки до цього документа показало, що вони є гарантією безсторонності, яка тим або іншим чином повинна управляти підбором і просуванням по службі прокурорів. Так, досвід Нідерландів і Німеччини засвідчує, що механізмами об'єктивного відбору кандидатів на посаду прокурорів є такі: тривалі (до 18 місяців) стажування кандидатів на обіймання прокурорської посади після закінчення вишів, що включають тестування, психологічну діагностику, співбесіду, а також додаткове навчання за системою RAIO протягом 4–6 років. Особливо ретельно організовуються і проводяться конкурси на обіймання посад прокурора. Порядок проведення стажувань, додаткового навчання, конкурсів на обіймання посад прокурора, а також підвищення їх кваліфікації регламентується в нормативних актах міністерств юстиції вказаних держав [2, с. 54–57].

Натомість умови сучасного функціонування Української держави, що змінилися, продемонстрували ефективність такого інструменту підбо-



ру й 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, установлених Законом України «Про запобігання корупції» [8] та іншими законами України, а саме: 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 й 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 й різноманіття функцій прокуратури, особливостей служби, логічною є розвиненість відомчої нормотворчості, наявність великої кількості організаційно-розпорядливих документів, що видаються Генеральним прокурором України та 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 зі здійсненням обліку, звітності й ведення діловодства під час здійснення роботи з кадрами. У результаті аналізу та узагальнення цієї сукупності актів визначено, що основну групу становлять накази Генерального прокурора України, які відіграють найважливішу роль у регулюванні організації роботи з кадрами, визначенні її основних напрямів. Відповідно, коло питань, що вирішуються в наказах Генерального прокурора України, досить широке. Накази Генерального прокурора України, які регламентують питання кадрового забезпечення, можна систематизувати так: комплексні (нормативного характеру, що стосуються основних проблем організації боротьби зі злочинністю й зміцнення законності, в яких зачіпаються питання роботи з кадрами); галузеві (з питань організації підбору, розставлення, виховання та підвищення кваліфікації працівників); індивідуальні (з конкретних питань призначення, переміщення працівників, уживання заходів заохочення та дисциплінарної відповідальності тощо). Окрему групу становлять акти, що видаються Генеральним прокурором України, у формі вказівок із різних питань роботи з кадрами, аналіз яких показує, що в цих нормативних актах, як правило, містяться положення й директивного, й інформаційного характеру. Як приклад можна

навести Наказ Генерального прокурора України «Про Положення про порядок стажування в органах прокуратури України» від 30.12.2009 № 80. 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, рекомендації, які видаються Генеральним прокурором України, мають важливе значення для підвищення якості службової діяльності працівників органів і установ прокуратури. Наявну сукупність законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють кадрове забезпечення органів прокуратури, необхідно в установленому порядку з урахуванням вимог законодавства України систематизувати й 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 чинною структурою побудови системи органів прокуратури.

Особливістю актів, які регулюють кадрові питання, є те, що вони спрямовані «всередину» системи органів прокуратури. Така спрямованість пояснюється тим, що кадрова робота є частиною «внутрішнього» управління прокурорської системи. На основі вивчення практики видання нормативних актів із кадрових питань можна зробити висновок про те, що їх відмінною ознакою є забезпечувальний характер, зумовленість основною конституційною функцією прокуратури. Діяльність щодо підбору, розставлення й виховання кадрів спрямована на забезпечення діяльності прокурорської системи та виконується відповідно до загальних цілей її функціонування. Удосконалення форм і методів роботи має знайти вираження в підвищенні ролі правового регулювання внутрішньої організаційної діяльності, у тому числі й кадрового забезпечення. Уживання правових норм забезпечує необхідний порядок, нормальне функціонування системи, а отже, сприяє поліпшенню діяльності щодо зміцнення законності і правопорядку.

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

### *Література*

1. 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. – 1975. – С. 67–80.
2. Казарина А. Как обучают прокуроров в Германии и Нидерландах / А. Казарина // Законность. – 2000. – № 6. – С. 54–57.

3. Козлов Ю.М. Научная организация управления и право / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов. – М. : Изд-во Московского ун-та, 1986. – 247 с.

4. Комітет Міністрів – державам-членам про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя : Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 06.10.2000 № R (2000) 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.

5. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України, від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

6. Мелкумов В.Г. О структуре союзных актов о прокурорском надзоре / В.Г. Мелкулов // Усовершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР : сборник. – М., 1978. – С. 56–64.

7. Про державну службу : Закон України 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

8. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – С. 3186. – Ст. 2056.

9. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відом. Верх. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

10. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор / И.Б. Ястребов. – М. : Городец, 2001. – 395 с.

#### Анотація

**Петрова А. О. Правове регулювання забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури України.** – Стаття.

У статті досліджено правові та організаційні проблеми діяльності щодо вступу на державну службу загалом і службу в органи прокуратури зокрема. Наголошено, що законодавче встановлення вимог і правил, що висуваються до осіб, які призначаються на посади в органи прокуратури, установлення порядку призначення працівників прокуратури та їхніх повноважень, розширення колегіальних засад у діяльності органів прокуратури істотно укріпило правову основу роботи з кадрами. Зазначено, що не всі питання правового регу-

лювання роботи з кадрами прокуратури отримали належне вирішення.

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

#### Аннотация

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

В статье исследованы правовые и организационные проблемы деятельности по поступлению на государственную службу вообще и службу в органы прокуратуры в частности. Указано, 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 укрепило правовую основу работы с кадрами. Отмечено, что 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.

#### Summary

**Petrova A. A. Legal regulation of maintenance work with the staff in the prosecutor's office of Ukraine.** – Article.

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.