

З М І С Т

Передмова 4

Розділ 1. Організаційно-правові основи управління кадрами в органах прокуратури 5

§ 1. Поняття організації управління кадрами 5

§ 2. Правові засади управління кадрами 23

§ 3. Сучасне розуміння кадрової політики 42

§ 4. Управлінські рішення: їх розуміння і виконання 52

Розділ 2. Організаційно-правові засади проходження служби в органах прокуратури України 61

§ 1. Підбір, добір і розстановка кадрів 61

§ 2. Робота з молодими фахівцями, які прагнуть працювати в органах прокуратури 79

§ 3. Кар'єра в органах прокуратури 89

Розділ 3. Діяльність прокурорів і кадрового апарату з виховання працівників органів прокуратури України 99

§ 1. Теоретико-методологічні засади виховання кадрів 99

§ 2. Визначення рівня фахової підготовки працівників прокуратури України (атестування) 113

§ 3. Створення кадрового резерву 123

§ 4. Підготовка і підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників прокуратури України 130

Післямова 139

Примітки 142

П Е Р Е Д М О В А

Відповідно до ст. 1 Конституції Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою. Однак для того, щоб реально стати такою державою, потрібен ефективно діючий державний механізм. Важливим його елементом у сфері розвитку правової держави є прокуратура, яка покликана забезпечувати законність і правопорядок у державі властивими тільки їй методами. Ідеться про методи прокурорського нагляду в різних галузях суспільного життя.

У наш час відбувається процес реформування правового статусу прокуратури України. Змінювалися її місце і роль у системі інших державних органів. Вона розвивається під впливом європейських демократичних статутів і традицій. Вживаються заходи з уточнення повноважень прокуратури з позицій захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави.

Оновлення правового статусу прокуратури вимагає нових підходів до її кадрового забезпечення, з огляду на це актуальною є проблема добору, розстановки й підвищення кваліфікації прокурорських кадрів, а також належного управління ними. Її вирішення неможливе суто інтуїтивними пошуками. Необхідним є науковий підхід до кадрової роботи в органах прокуратури, який дозволить забезпечити оптимальне використання професійного потенціалу цих органів.

Пропонована книга підготовлена досвідченими теоретиком і практиком в галузі прокурорського нагляду. Вона сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів прокуратури щодо забезпечення верховенства права і законності в країні.

Юрій Шемшученко,
академік НАН України

Організаційно-правові основи управління кадрами в органах прокуратури

§ 1. Поняття організації управління кадрами

Суспільні та організаційно-економічні реформи, що останніми роками відбуваються в Україні, загострили інтерес населення до природи держави та удосконалення способів управління її інститутами.

Ці проблеми набули особливої гостроти в умовах перехідного періоду сьогодення, оскільки в Україні ще належним чином поки що не відпрацьовано механізм реалізації державою її управлінських функцій, відсутні реальні підстави для консолідації політичних партій і рухів. І тут виникає запитання: що таке управління? Якщо розглядати цю проблему в широкому контексті, то можна стверджувати, що управління становить собою безперервний і цілеспрямований процес впливу на об'єкт, яким треба управляти. Ним можуть бути як колектив, так і конкретна особистість¹, тобто управління – це цілеспрямований вплив на складну систему. Отже, можна стверджувати, що управління є перетворюючою й спрямовуючою діяльністю, яка здійснюється суб'єктом відносно об'єкта та забезпечує рух до запрограмованої мети.

Як правило, управління має два обов'язкові елементи – суб'єкт, який управляє, і об'єкт, яким управляють. Якщо вести мову про державне управління, то воно визначається як безпосереднє здійснення державної влади шляхом прийняття державних рішень та їх реалізацію, а також шляхом контролю за дотриманням у суспільстві законності й правосуддя. Таке визначення дозволяє відокремити державні органи з управлінської діяльності від недержавних.

Суб'єктом державного управління, як правило, є законодавчі й виконавчі органи державної влади, а також органи суду та прокуратури. Стосовно об'єкта, то ним є суспільство України як у цілому, так і його конкретні осередки, у тому числі суспільно-політичні, економічні, культурні та інші організації. Таким чином, можна стверджувати, що державне управління в діяльності кожного органа здійснюється з єдиною метою – організувати належну роботу апарату державного органу, що дозволяє останньому виконувати поставлені завдання в межах своїх повноважень. Необхідно знати, що державне управління має системний характер, основу якого становлять чотири елементи: влада, управління, територія, економічна система. Що стосується функцій, то вони мають місце в будь-якій державі й впливають із необхідності збереження суверенітету як у цілісному політичному утворенні, так і під час захисту та розвитку політичної, економічної і соціальної системи. Звідси випливає, що держава самим своїм існуванням реалізує політичну, соціальну та оборонну функції. Слід також наголосити, що до загальних функцій державного управління належать: організація, планування, мотивація, регулювання, контроль і бюджетування.

Для того, щоб визначити роль прокуратури в системі державного управління сучасної України, слід звернутися до історичних джерел цього державного органу.

Відомо, що вперше прокуратура була утворена у Франції в XIV ст. під час інквізиційного процесу як орган, що представляв інтереси монарха. Пізніше цей орган був наділений функцією спостереження за законністю. Такий тип прокуратури був утворений і в інших державах (Австрія, Німеччина), а до кінця XIX ст. він поширився майже на весь Європейський континент².

Традиційно прийнято вважати, що виникнення інституту прокуратури на території України, яка входила до складу Російської імперії, пов'язане з Петром I, який своїм іменним Указом від 16 травня 1722 р. створив у Глухові прокуратуру на чолі з бригадиром Вельяміновим для управління судами і щоб громадяни не від кого не мали утиску³. Першим генерал-прокурором був призначений улюбленець Петра I, його колишній денщик, людина, яка володіла кількома іноземними мовами, П. І. Ягужинський. Генерал-прокурору доручалося здійснювати нагляд за законністю діяльності Сенату, а пізніше й інших державних органів. Функції та повноваження прокурорів постійно змінювалися.

Після утворення міністерства юстиції (1802) міністр юстиції одночасно став і генерал-прокурором⁴. Судова реформа 1864 р. суттєво змінила інститут прокуратури, позбавивши її загальнонаглядових повноважень⁵. Після Жовтневої революції більшовики Росії в першу чергу свою класову ненависть спрямували проти дореволюційних каральних органів, тому прокуратура Декретом “Про суд” від 22 листопада 1917 р. № 1 була ліквідована⁶. Більшовики України взяли приклад у росіян і декретом Раднаркому УСРР від 14.02.1919 р. ліквідували всі судові установи, що існували на території України, у тому числі й органи прокурорського нагляду⁷.

Слід зазначити, що за весь час існування дореволюційної прокуратури кадрова політика стояла на першому місці. До прокуратури приймалися тільки ініціативні високопрофесійні особи, які мали відверте бажання служити вітчизні, могли самостійно прийняти рішення, а також грамотно та швидко скласти необхідного документа, тобто якісно виконували свої професійні обов’язки й були віддані справі.

Проте слід зазначити, що в УСРР вже 20.02.1922 р. постановою Комісії НКЮ УСРР прокуратура була поновлена у своїх правах, а 14.03.1922 р. Комісія НКЮ розглянула питання про персональний склад кандидатів на посади прокурорів⁸. Сталінська конституція 1936 р. передбачала подальше посилення прокуратури й незалежності прокурорів від місцевих органів влади. Характерно, що М. С. Хрущов під час свого правління пішов далі і навіть декілька разів робив спробу домогтися незалежності прокуратури від контролю з боку компартії. Однак з приходом до влади Л. І. Брежнєва, а потім і М. С. Горбачова усі реформи були згорнуті, а прокуратура піддавалася жорсткій критиці за безмежне коло її повноважень⁹. До розпаду СРСР прокуратура України була підпорядкована прокуратурі СРСР, яка здійснювала свої повноваження відповідно до ст. 113 Конституції СРСР, а гл. IX цієї Конституції закріплювала організаційні принципи її побудови. Згідно із положеннями цієї Конституції прокуратура була виділена в самостійну систему державних органів. Щодо підбору та розстановки кадрів, то й за радянських часів цьому питанню приділялася особлива увага. Так, згідно зі ст. 169 Конституції УРСР Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися генеральним прокурором СРСР, а районні та міські прокурори – прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР¹⁰. Після розпаду

СРСР і проголошення Україною незалежності нападки на прокуратуру тривали. Певне коло осіб, які належали до різних соціальних прошарків, вимагали її кардинально реформувати. Крім того, слід враховувати, що відповідно до ст. 6 Закону України “Про основи національної безпеки” від 19.06.2003 р. № 964-IV Україна в основному обрала західний вектор розвитку інтеграції в європейський політичний, економічний, правовий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України¹¹.

Таким чином, реформування органів української прокуратури має не тільки забезпечувати становлення демократичної, правової, соціальної держави, а й втілювати європейський досвід функціонування інституту прокуратури. І саме через це виникає глибоке протиріччя в розумінні місця й ролі прокуратури в механізмі держави. З одного боку, європейські держави мають широкий досвід у сфері організації та діяльності прокуратури в умовах демократичного державного устрою, до якого прагне й Україна, з іншого – стан розвитку українського суспільства, особливо його правової культури, значно відстає від стану розвитку суспільства провідних європейських країн, тому стовідсоткове запозичення європейської моделі прокуратури без урахування вітчизняної специфіки не дасть бажаних наслідків. Вирішення зазначеної проблеми полягає, на наш погляд, у поетапній трансформації правового статусу прокуратури України, яка б у першу чергу забезпечувала підвищення рівня правової культури суспільства та подолання правового нігілізму, а після цього – повну гармонізацію структури, форми та методів діяльності прокуратури України з прокуратурами європейських держав¹².

Однак реальність сьогодення не дає такого часу. Різні політичні сили, деякі науковці та практичні працівники вважають однією з умов приєднання до європейської спільноти негайне реформування прокуратури. Крім того, Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ще у 2005 р. в рекомендації № 1722 “Про виконання обов’язків і зобов’язань Україною” запропонувала органам влади України подати для оцінки експертам Ради Європи, таким, як Венеціанська комісія, нові проекти законів про реформу прокуратури. З метою виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства у Раді Європи, досягнення відповідності політичній складовій Копенгагенських критеріїв щодо набуття членства в Європейському Союзі, та беручи до

уваги Резолюцію № 1466 (2005) і зазначену вище рекомендацію ПАРЕ Президентом України Указом від 20.01.2006 р. № 39 було запроваджено план заходів виконання обов'язків і зобов'язань України перед Радою Європи. На виконання цього Указу Адміністрацією Президента України підготовлено новий проект Закону України "Про прокуратуру", який після тривалого обговорення 2 серпня 2013 р. подано до Венеціанської комісії для узгодження¹³. Автор частково погоджується з тими змінами, що пропонуються в проекті, і в подальшому буде на них посилається. Разом з тим питання, що порушуються в пропонованій монографії, не суперечать ні проекту, ні чинному законодавству, а, навпаки, будуть корисними, тому що добір, підбір, розстановка, підвищення кваліфікації й виховання кадрів мають здійснюватися постійно. Не коментується також і доцільність тих чи інших змін, передбачених у зазначеному проекті. Авторське бачення реформування органів прокуратури подане в раніше опублікованих монографіях та інших наукових працях.

Після розпаду СРСР 5 грудня 1991 р. був прийнятий Закон України "Про прокуратуру" № 1789-ХІІ¹⁴. У подальшому в Конституції України, прийнятій у 1996 р., у VII розділі був закріплений принцип єдності й централізації системи органів прокуратури. Унаслідок законодавчих змін стосовно діяльності прокуратури України остання остаточно сформувалася структурно й функціонально в самостійний орган, який не входить до жодної гілки влади. У подальшому в Закон України "Про прокуратуру" було внесено низку змін, унаслідок чого зміст нагляду певною мірою змінився. До предметних напрямів діяльності органів прокуратури належать боротьба зі злочинністю, корупцією, захист прав і законних інтересів громадян, а також забезпечення єдності правового простору держави. Прокуратура всіх рівнів, як і раніше, інформує органи представницької та виконавчої влади про стан законності на певних територіях. Для якісного виконання прокуратурою її функціональних обов'язків необхідно здійснювати правильний підбір і розстановку кадрів, а також управляти ними, вимагаючи й контролюючи своєчасне виконання поставлених перед нею завдань.

Незважаючи на те що останнім часом в Україні надруковано кілька монографій, захищені дисертації з питань управління кадрами в органах прокуратури, це питання ще не знайшло свого повного висвітлення як у науковій, так і в навчальній літературі. У

2011–2012 рр. Генеральна прокуратура випустила три збірники з питань організації роботи з кадрами в органах прокуратури України, але в них знайшли своє висвітлення переважно нормативно-правові акти та інші документи з питань кадрової роботи¹⁵. Щодо наукових досліджень, то вони здебільшого порушують питання організації роботи в органах прокуратури та її місця у владній системі України. Лише М. Якимчук, досліджуючи організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України, торкнувся питання управління кадрами¹⁶. Стосовно питань організації роботи, використання кадрового потенціалу, який покликаний забезпечити змістовну частину діяльності органів прокуратури, то таких публікацій було явно недостатньо, хоча досвід показує, що проблема управління кадрами є однією з головних при вирішенні завдань, поставлених державою перед органами прокуратури.

У Російській Федерації (далі – РФ) потребу в комплексній розробці наукових засад управління кадрами органів прокуратури розробляє *інститут*, у якому створено відповідний науковий підрозділ, про що свого часу наголосив колишній Генеральний прокурор РФ Ю. Скуратов¹⁷.

У прокуратурі України такого підрозділу ще не створено, хоча необхідність в цьому є, оскільки в сучасних умовах управління кадрами органів прокуратури, по суті, пов'язане з формуванням нового якісного кадрового потенціалу, спроможного ефективно працювати, виконуючи завдання зі зміцнення законності та правопорядку.

І тут виникає запитання: що саме являє собою управління кадрами в органах прокуратури?

Наказ Генерального прокурора України № 1-гн від 26.12.2011 зі змінами і доповненнями від 05.04.12 “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України”, а також галузеві накази, зокрема № 2-гн від 15.12.2011 “Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України”, відповіді на це запитання не дають. Проте відомо, що взагалі управління становить собою безперервний і цілеспрямований процес впливу на керований об’єкт, яким можуть бути як колектив, так і окрема особистість¹⁸.

Виходячи з цього, зазначимо, що управління в органах прокуратури здійснюється шляхом впливу вищих прокурорів на нижчих і підпорядковані їм органи з метою ефективного виконання вимог Закону України “Про прокуратуру”. Його об’єктом є поведінка людей, їхні дії або вчинки¹⁹. Проте Р. Мартанус ствер-

джує, що кадрове управління – це діяльність з добору, виховання і розстановки кадрів²⁰. Аналогічної думки дотримується й В. Купріянова²¹. Проведене дослідження показало, що в науці управління існує багато класифікацій функцій управління і, у першу чергу, їх поділ на загальні та спеціальні. До загальних функцій слід віднести такі види управлінської діяльності, що є обов'язковими для успішної роботи будь-якої системи управління, а саме: планування, організація, координація, мотивація (стимулювання), а також контроль, який передбачає облік та аналіз²². Практика свідчить, що в органах прокуратури до цього часу не склався єдиний підхід і щодо функцій управління кадрами. Зазначене можна пояснити відсутністю чіткої регламентації функцій кадрової політики у вітчизняних і зарубіжних дослідників. Так, М. Якимчук²³, Л. Давиденко, М. Мичко, М. Косюта²⁴, М. Сапожников²⁵, В. Рябцев²⁶ та інші серед функцій управління не виокремлюють таку функцію, як управління кадрами.

Проте, на думку І. Клівера, основні функції управління передбачають і управління кадрами, тому виокремлення додаткової функції управління кадрами не потрібно²⁷. На наш погляд, такий підхід до визначення функцій управління має узагальнений характер і, напевне, враховує ту обставину, що управління кадрами є основною функцією будь-якої організації, оскільки від якісного складу кадрів, рівня їх кваліфікації, професійної компетенції залежать результати прокурорської діяльності.

За наявності таких різноманітних думок щодо визначення управління кадрами автор пропонує свій погляд на це питання і вважає, що під *управлінням кадрами* слід також розуміти комплексну систему, елементами якої є напрями, етапи, принципи, види і форми кадрової роботи. Управління кадрами передбачає виконання певних послідовних дій, зокрема визначення мети й основних напрямів роботи з кадрами, постійне удосконалення цієї роботи, визначення засобів, форм і методів здійснення поставленої мети, організацію роботи з виконання прийнятих рішень, координація і контроль за виконанням запланованих заходів. Отже, можна стверджувати, що управлінський вплив на всі сфери діяльності здійснюється з допомогою людських ресурсів, тобто пріоритетне значення має управління працею людей задля досягнення поставленої мети. Виходячи з викладеного можна стверджувати, що управління кадрами в органах прокуратури є основною функцією, яка забезпечує всі сфери прокурорської діяльності.

Проте слід зазначити, що конкретно питання управління кадрами в органах прокуратури належним чином не вивчалися, за винятком роботи автора, який зазначену тематику почав досліджувати з 1996 року²⁸. Разом з тим, враховуючи вимоги сьогодення, що висуваються до прокуратури, дослідженню зазначеної теми слід надати нового імпульсу.

Перш ніж досліджувати феномен управління кадрами в органах прокуратури, на наш погляд, необхідно з'ясувати, що слід розуміти під виразом “кадри органів прокуратури”. Слово “кадри” походить від франц. *cadre*, що в перекладі означає “рама, рамка”. У французьку мову воно запозичене з латинської, де означало “чотирикутник”. Саме в такій формі раніше вивішувався для огляду офіційний список працівників державних установ, який називався кадром, а осіб, які були в ньому перелічені, – кадрами²⁹. У сучасній мові під кадрами розуміють основний (остаточний) склад працівників установ, підприємств та ін.³⁰. Отже, можна дійти висновку, що кадри – це основа, ядро будь-якої організації, у тому числі й прокуратури, а сукупність мети, спрямованості, форм і методів управління ними складають єдину систему кадрової роботи.

Слід зазначити, що науковці і практики різних відомств розробляють свої специфічні методи управління кадрами, а тому і їх визначення можуть бути різноманітними. Так, О. М. Бандурка під управлінням кадрами розуміє “цілісну закінчену систему пов'язаних між собою процесів професійної орієнтації, прогнозування й планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки, виховання особистого складу та проходження ним служби”³¹.

В. Купріянова управління кадрами тлумачить як “нормативно урегульоване безперервне здійснення взаємообумовлених, взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих один одного, ресурсно забезпечених заходів з оптимального відбору, розстановки, закріплення й виховання кадрів відповідно до їх кваліфікації та досвіду”³². Тут слід зазначити, що автор у своєму визначенні основну увагу приділив початку організації роботи в управлінні кадрами органів прокуратури, але мети зазначеної діяльності не розкрив.

Більш повним є визначення управління кадрами, яке запропонував Е. Уткін³³. Дійсно, як і будь-який вид цілеспрямованої діяльності, управління кадрами має мету, суб'єкти і об'єкти такої діяльності, а також свій предмет. А. Смірнов головну мету управ-