

ББК 67.72
С91

Рекомендовано до друку Вченою радою Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого (Протокол № 5 від 21 лютого 2000 року).

Під загальною редакцією декана юридичного факультету Української академії банківської справи, кандидата юридичних наук, почесного працівника прокуратури України, державного радника юстиції В. В. Сухоноса.

Рецензенти:

заслужений юрист України, доктор юридичних наук, професор кафедри адвокатської майстерності Інституту адвокатури при Національному університеті ім. Т. Г. Шевченка, старший радник юстиції А. Р. Михайленко,
доктор юридичних наук, доцент Національної юридичної академії ім. Ярослава Мудрого А. В. Петришин.

Сухонос В. В., Марочкін І. Є., Богуцький В. В.

С 91 Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури. — Суми: Видавництво "Слобожанщина", 2000 — 220 с. — Рос.

ISBN 966-535-053-6

В монографії досліджуються організаційно-правові проблеми проходження служби в органах прокуратури України, визначається стратегія управління кадрами. Особлива увага приділяється питанням підбору, розстановки і оцінки кадрів.

Видання розраховане на спеціалістів в галузі прокурорського нагляду, практичних і наукових працівників, студентів юридичних вузів.

С $\frac{1202000000 - 9}{2000}$ — без оголошення

ББК 67.72

ISBN 966-535-053-6

В. В. Сухонос,
І. Є. Марочкін,
В. В. Богуцький, 2000.



НА ВАРТІ ЗАКОНУ!

Конституция Украины 1996 года, закрепившая новые направления прокурорской деятельности, обусловила необходимость реформирования органов прокуратуры.

Важнейшей внутренней проблемой прокурорской деятельности является перестройка и совершенствование управления кадрами с учетом современных научных основ управленческой деятельности.

Управление кадрами относится к системе, обеспечивающей реализацию органами прокуратуры стоящих перед ними задач. Оно целенаправленно воздействует на прокурорско-следственных работников с тем, чтобы с наименьшими потерями организовать их деятельность.

Исключительные сложности в работе, а именно: большие нагрузки, постоянные психологические нагрузки требуют от прокурорских работников не только высокого профессионализма, но и определенных моральных и психологических качеств. Для раскрытия новых видов преступлений и правонарушений следователи и прокуроры должны овладеть всеми тонкостями налогового, банковского, таможенного, экологического и других видов законодательств, новыми методиками расследований и прокурорских проверок.

Вместе с тем, в теории управления недостаточно уделялось внимания исследованию проблем управления кадрами органов прокуратуры, повышению эффективности этой деятельности, совершенствованию кадрового обеспечения органов прокуратуры и его правовой регламентации.

В настоящей работе управление кадрами в органах прокуратуры рассматривается как целостная система, обеспечивающая реализацию прокуратурой конституционных функций. Авторы надеются, что их теоретические разработки организационно-правовых основ управления кадрами в органах прокуратуры послужат базой для организации указанной деятельности в органах прокуратуры Украины.

Раздел I

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

1.1. ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ.

Общепризнано, что управление представляет собой непрерывный и целенаправленный процесс воздействия на управляемый объект, которым может быть как коллектив, так и отдельная личность (49, с. 1). При этом под управлением надо понимать функцию систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающую сохранение их определенной структуры, поддержания режима деятельности, реализацию программы, цели деятельности (5, с. 58).

Исходя из этого, отметим, что управление в органах прокуратуры осуществляется путем воздействия вышестоящих прокуроров на нижестоящие и подчиненные им органы в целях эффективного выполнения Закона Украины "О прокуратуре".

Объектом его является поведение людей, их действия, поступки (50, с. 15). В науке управления имеется множество классификаций функций управления и в первую очередь деление их на общие и специальные (конкретные). К общим функциям относятся такие виды управленческой деятельности, которые обязательны для успешной работы любой системы уп-

правления, а именно: планирование, организация, координация, мотивация (стимулирование), контроль, включающий учет и анализ (76, с. 41; 122, с. 334),

В органах прокуратуры не сложился единый подход к функциям управления, что во многом объясняется отсутствием их четкой правовой регламентации. Так, Н. И. Сапожников (93, с. 90), В. П. Рябцев (91, с. 32), А. Ф. Смирнов (100, с. 67) среди функций управления не выделяют такую, как управление кадрами. Л. М. Давыденко, подразделяя функции управления в прокуратуре на основные и дополнительные, к дополнительным относит подбор и расстановку кадров, повышение профессионального уровня, материальное и моральное стимулирование эффективности труда (26, с. 38). Отметим, что две последние дополнительные функции обуславливаются подбором и расстановкой кадров.

По мнению И. Я. Кливера, основные функции управления прокуратурой включают и управление кадрами (16, с. 76). Полагаем, что указанный подход к определению функций управления в органах прокуратуры учитывает то обстоятельство, что управление людскими ресурсами (кадрами) — главная функция любой организации, поскольку именно от качественного состава кадров, степени их квалификации, профессиональной компетентности работников органов прокуратуры зависят результаты прокурорской деятельности.

Верно подмечено, что "поскольку управленческое воздействие на все сферы деятельности осуществляется через людей, приоритетное значение имеет управление живым трудом (*разрядка В. С.*), т. е. целесообразная деятельность всех членов коллекти-

ва" (68, с. 80). Таким образом, управление кадрами в органах прокуратуры является основной, генеральной функцией, обеспечивающей все сферы прокурорской деятельности.

Следует отметить, что вопросы управления кадрами в органах прокуратуры должным образом в научной литературе не исследовались. В последние годы в России активно изучаются научные основы управления кадрами органов прокуратуры, для чего в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ создано специальное научное подразделение. На него возложено проведение исследований теоретических и практических проблем управления и кадровой работы в прокурорской системе (96, с. 30).

"*i* Прежде чем исследовать собственно феномен управления кадрами, в том числе и в органах прокуратуры, на наш взгляд, необходимо выяснить, что следует понимать под выражением "кадры органов прокуратуры". Слово "кадры" происходит от французского "cadre", что в переводе означает рама, рамка. Во французский язык оно попало от латинского, что в буквальном смысле означало "четыреугольник". Именно в такой форме вывешивался в прошлом для широкого обозрения официальный список работников государственных учреждений, именованный кадром. В последующем тех, кто был внесен в указанный список, стали называть кадрами (94, с. 39). В современном языке под кадрами понимают основной (штатный) состав работников учреждения, предприятия, всех постоянных работников (98, с. 17-21), состав работников той или иной отрасли деятельности (72, с. 224), основной (штатный) состав квалифицирован-

ных работников предприятий, государственных учреждений, организаций (102, с. 526). Таким образом, можно сделать вывод, что кадры — это основа, ядро любой организации, в том числе и органов прокуратуры.

Кадры органов прокуратуры составляют прокуроры и следователи (ст. 48 Закона "О прокуратуре"). При этом под понятием "прокурор", то есть лицом, наделенным полномочиями по осуществлению надзора и других функций прокуратуры, следует понимать: Генерального прокурора Украины и его заместителей, прокурора Автономной Республики Крым и его заместителей, прокуроров областей, г.г. Киев и Севастополь, городов, районов и их заместителей, других приравненных к ним прокуроров (ст. 13, 14 Закона "О прокуратуре"), старших помощников и помощников прокурора, начальников управления и отделов, их заместителей, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов (ст. 56 Закона "О прокуратуре"). К следователям прокуратуры относятся: старшие следователи по особо важным делам и следователи по особо важным делам Генеральной прокуратуры Украины и Автономной Республики Крым; следователи по особо важным делам и старшие следователи в прокуратурах областей, городов и другие приравненные к ним следователи; старшие следователи и следователи в районных, межрайонных, городских прокуратурах (ст. 17 Закона "О прокуратуре"). К кадрам органов прокуратуры относятся и стажеры — лица, не имеющие опыта практической работы по специальности (ст. 48 Закона "О прокуратуре").

Под управлением кадрами А. М. Бандурка понимает "целостную законченную систему связанных между собой процессов профессиональной ориента-

ции, прогнозирования и планирования кадровых потребностей, отбора, подготовки, расстановки, воспитания личного состава и прохождения им службы" (8, с. 185). Указанное определение, по нашему мнению, характеризует содержание управления кадрами, но не раскрывает его сущность.

-^По мнению В. И. Куприяновой, управление кадрами представляет собой "нормативно урегулированное непрерывное осуществление взаимообусловленных, взаимно согласованных и взаимно дополняющих друг друга, ресурсно обеспеченных мероприятий по оптимальному отбору, расстановке, закреплению и воспитанию кадров в соответствии с их квалификацией и опытом" (60, с. 59-60).

Полагаем, что в этом определении автор основное внимание уделил организационному началу в управлении кадрами органов прокуратуры, однако цели указанной деятельности не раскрыл.

Э. А. Уткин рассматривает управление кадрами как систему, представляющую собой комплекс целей, задач и основных направлений деятельности, а также различных видов, форм, методов и соответствующего механизма управления, направленных на обеспечение постоянного роста эффективности производства, производительности труда и качества работы (110, с. 394).

На наш взгляд, указанное определение понятия управления кадрами является наиболее полным. Действительно, как и любой вид целенаправленной деятельности, управление кадрами имеет цели, субъекты и объекты этой деятельности, а также свой предмет.

А. Ф. Смирнов определяет главную цель управления кадрами органов прокуратуры, под которой понимает создание оптимальных организационных ус-

ловий для формирования качественно нового их состава, способного максимально эффективно осуществлять задачи прокурорского надзора, предварительного следствия и иной деятельности (100, с. 114).

Полагаем, что указанное определение неконкретно и не может быть положено в основу оценки деятельности по управлению кадрами.

Если исходить из того, что цель это то, к чему надо стремиться, что необходимо осуществить (72, с. 758), полагаем, что целью управления кадрами вообще, в том числе в органах прокуратуры, являются наиболее оптимальные подбор и расстановка прокурорско-следственных работников, обеспечивающие выполнение задач, закрепленных в Законе "О прокуратуре", а также оценка кадров.

С учетом положений, содержащихся в ст. 6 Закона "О прокуратуре", о том, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Украины, полагаем, что субъектами управления кадрами в органах прокуратуры являются все вышестоящие прокуроры по отношению к нижестоящим прокурорам, пользующиеся правом приема, перевода и увольнения прокурорско-следственных работников.

Так, Генеральный прокурор Украины на основании ч. 1 ст. 15 Закона "О прокуратуре":

1) направляет работу органов прокуратуры и осуществляет контроль за их деятельностью;

2) назначает первого заместителя, заместителей Генерального прокурора Украины, руководителей структурных подразделений, главного бухгалтера, других работников Генеральной прокуратуры Украины;

3) утверждает структуру и штатную численность подчиненных органов прокуратуры;

4) распределяет средства на их содержание; назначает по согласованию с Верховным Советом Автономной Республики Крым прокурора Автономной Республики Крым;

5) назначает заместителей прокурора Автономной Республики Крым, прокуроров областей, г.г. Киев и Севастополь, их заместителей, городских, районных, межрайонных, а также приравненных к ним прокуроров;

6) в соответствии с законодательством определяет порядок приема, перемещения и увольнения прокуроров, следователей прокуратуры и других специалистов, за исключением лиц, назначение которых предусмотрено Законом "О прокуратуре";

7) в соответствии с законами Украины издает обязательные для всех органов прокуратуры приказы, распоряжения, утверждает положения и инструкции;

8) присваивает классные чины в соответствии с Положением о классных чинах работников прокуратуры, вносит представление Президенту Украины о присвоении классных чинов государственного советника юстиции 1, 2 и 3 классов.

Прокурор Автономной Республики Крым, прокуроры областей, г.г. Киев и Севастополь:

1) назначают на должности и увольняют работников, кроме тех, которых назначает Генеральный прокурор Украины;

2) по согласованию с Генеральным прокурором Украины вносят изменения в установленные штаты подчиненных им прокуратур в пределах утвержденной численности и фонда заработной платы (ч. 1 ст. 16 Закона "О прокуратуре").

Что касается коллегии Генеральной прокуратуры Украины, коллегии прокуратуры Автономной Республики Крым, коллегии прокуратур областей, г.г. Киев и Севастополь, то хотя, как известно, они и являются совещательными органами, однако рассматривают на своих заседаниях наиболее важные кадровые вопросы, заслушивают отчеты подчиненных прокуроров, начальников структурных подразделений и других работников прокуратуры (ч. 1. ст. 18 Закона "О прокуратуре"). В силу изложенного, полагаем, что коллегии являются особым субъектом управления кадрами в органах прокуратуры. Это подтверждается и прокурорской практикой.

Так, решением коллегии Генеральной прокуратуры Украины от 28.12.98 г. по результатам проверки выполнения прокуратурой Киевской области приказа Генерального прокурора Украины № 5-98 "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины" были предупреждены прокурор области и его заместитель за серьезные недостатки на данном участке работы. Указанным руководителям предложено разработать меры по выполнению приказа Генерального прокурора Украины № 5-98 г., совершенствованию деятельности коллегии, аттестационной рабдты. Вместе с тем в своих решениях коллегия Генеральной прокуратуры Украины вправе поставить вопрос перед соответствующими руководителями о применении мер дисциплинарного воздействия.

Таким образом, под субъектом управления кадрами в органах прокуратуры следует понимать совокупность органов и работников этого ведомства, реализующих функции по приему, переводу, оценке и увольнению кадров, а также иным способом осуще-

ствляющих управление прокурорско-следственными кадрами.

Непосредственно всю организацию работы по подбору, расстановке, повышению квалификации кадров, контроль за работой с кадрами в подчиненных прокуратурах, подготовку проектов приказов и т. п. осуществляет кадровая служба — структурные подразделения и должностные лица, выполняющие кадровую работу (управления кадров).

Таким образом, среди субъектов управления кадрами в органах прокуратуры могут быть выделены: **основные (главные)** — должностные лица, в компетенцию которых входит непосредственное решение вопросов приема, перемещения и увольнения прокурорско-следственных работников; дополнительные — структурные подразделения и должностные лица, выполняющие кадровую работу, а также особый субъект управления кадрами — коллегия, которая опосредованно осуществляет указанную функцию.

Организационная структура управления кадрами в органах прокуратуры с учетом закрепления этих функций за специализированными структурами аппарата управления может быть представлена в виде звеньев (отдела работы с кадрами прокуратуры Автономной Республики Крым, прокуратур областей, г.г. Киев и Севастополь) и ступеней (уровней) — управления работы с кадрами Генеральной прокуратуры Украины.

В теории управления различают три основных типа организационных структур управления: линейную, функциональную и смешанную — линейно-функциональную (122, с. 337). При линейном типе управления отчетливо выражены отношения "руководитель — под-

чиненные" (линейные звенья). Функциональный тип построения структуры характеризуется наличием двух моментов:

1) дифференциацией функций органа управления, при которой каждое структурное подразделение выполняет одну функцию;

2) обязательным исполнением указаний, исходящих от "руководителя", ответственностью за выполнение той или иной функции и результат работы.

Полагаем, что управление кадрами в органах прокуратуры организационно соответствует функциональному отраслевому типу, которому присущ ряд положительных и отрицательных моментов. Во-первых, такой тип организации позволяет лучше учесть квалификацию работников, более эффективно использовать их специальные знания и навыки в работе. Построение структуры по этому типу сокращает количество промежуточных звеньев внутри органа управления и позволяет персонифицировать ответственность исполнителей. Среди недостатков этого функционального типа — узкая специализация, затрудняющая перераспределение служащих внутри органа управления. Кроме того, при изменениях в личном составе эффективность исполнения конкретных функций резко меняется, что вносит неустойчивость в управленческую структуру.

Полагаем, что структура управления кадрами в аппаратах прокуратуры Автономной Республики Крым, прокуратур областей и Генеральной прокуратуры Украины должна строиться по линейно-функциональному типу, что позволит преодолеть недостатки линейного и функционального типов, повысить эффективность управления в целом. При этом необходимо учи-

тывать следующие критерии рациональной структуры управления:

а) соответствие звеньев управления его функциям;

б) как можно меньшее количество ступеней (звеньев) в иерархии управления;

в) сосредоточение на каждой ступени всех необходимых функций управления;

г) концентрация функциональных звеньев в функциональных узлах;

д) четкое выделение каждого функционального звена в едином процессе управления, исключение дублирования функций;

е) наименьшее количество источников "приема" и "выхода" команд из каждого звена управления (122, с. 339).

Что касается объектов управления кадрами в прокуратуре, то, исходя из определения понятия объекта в философии¹ и в филологии², полагаем, что таковыми являются собственно прокурорско-следственные кадры нижестоящих прокуратур по отношению к субъекту управления.

Содержание деятельности по управлению кадрами отражается в ее предмете. При рассмотрении предмета указанной деятельности прежде всего будем исходить из ее этапов. В общем виде управление кадрами в литературе представлено следующим образом:

1) обеспечение всех участков производства рабочей силой;

¹ Объект — то, что противостоит субъекту в его предметно-практической и познавательной деятельности (111, с. 453).

² Объект — явление, предмет, на который направлена какая-либо деятельность (72, с. 377).

2) прогноз потребностей в кадрах, исходя из стратегии развития организации;

3) создание системы мотивации работников на высокопроизводительный труд, управление дисциплинарными отношениями;

4) оценка кадров и проведение необходимых перестановок;

5) организация подготовки кадров;

6) организация обучения кадров;

7) подготовка руководящих кадров, повышение, передвижение по службе;

8) определение заработной платы и льгот в целях привлечения, закрепления, сохранения кадров (120, с. 34).

Таким образом, управление кадрами представляет собой комплексную систему, элементами которой являются основные направления (этапы) кадровой работы. **В** А н а л и з общей теории управления кадрами, положений, содержащихся в Законе "О прокуратуре", приказе Генерального прокурора Украины № 5 от 5.10.98 г. "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины" позволяет выделить следующие направления (этапы) кадровой работы в органах прокуратуры Украины:

1) анализ, планирование и прогнозирование потребностей в кадрах;

2) подбор, расстановка, оценка и непрерывное повышение квалификации кадров;

3) социальная защищенность кадров.

Каждое из указанных направлений имеет свои задачи. На первом просчитываются потребности в кадрах, обеспечивающих определенные направления прокурорской деятельности; на втором решаются за-

дачи качественного обеспечения органов прокуратуры необходимыми кадрами, стимулирование их труда, на третьем обеспечиваются гарантии успешного прохождения службы в органах прокуратуры.

Полагаем, что предметом управления кадрами в органах прокуратуры является подбор, расстановка и оценка прокурорско-следственных кадров. Указанная функция реализуется на различных этапах путем издания (принятия) и исполнения в определенном порядке актов управления (приказов, указаний, решений, инструкций, постановлений и других). К таковым могут быть отнесены акты индивидуального применения норм права, например, приказы о приеме на работу и акты нормативного характера. Таковым является приказ Генерального прокурора Украины № 5 от 5.10.98 "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры". Указанные акты — это управленческие решения, принятые в связи с осуществлением деятельности по подбору, расстановке, оценке и закреплению кадров в органах прокуратуры.

Ю. А. Тихомиров характеризует управленческое решение как специальное действие, подготовленное на основе вариантного анализа и оценки, принятое в установленном порядке, имеющее директивное общеобязательное значение, содержащее постановку целей и обоснование средств их осуществления, организующее практическую деятельность субъектов и объектов управления (107, с. 33). В то же время В. Г. Основин, наоборот, под управленческим решением подразумевает акт (письменный или устный) органа управления или соответствующего руководителя, в котором перед объектом управления ставится общая цель и промежуточные задачи для ее исполнения, указыва-

ются средства, способ и сроки осуществления конкретных задач (75, с. 143).

Проанализировав вышеизложенное, считаем, что решения по поводу реализации функции управления кадрами в органах прокуратуры проявляются в форме действий, облеченных в определенные организационно-правовые формы (акты) и осуществляемых уполномоченными субъектами (основными и особыми субъектами управления кадрами).

Исходя из того, что управление — это определенная деятельность, совершаемая субъектом (управляющей системой) по отношению к объекту (управляемой системе) с тем, чтобы преобразовать его, обеспечить движение к указанной цели (6, с. 7), отметим, что функция управления кадрами носит циклический (стадийный) характер, поскольку не располагается в определенной временной последовательности.

С учетом изложенного кадровое управление в органах прокуратуры можно определить как осуществляемую в определенных организационно-правовых формах деятельность уполномоченных субъектов по оптимальному подбору, расстановке, оценке и закреплению прокурорско-следственных кадров с целью реализации задач, возложенных на органы прокуратуры Конституцией Украины и Законом "О прокуратуре".

Указанная деятельность осуществляется в определенном порядке и в этой связи справедливо отмечено, что "управленческие процедуры при условии... их рациональности и четкого соблюдения на практике создают устойчивый и четкий порядок управленческой деятельности" (108, с. 16). При этом под процеду-

рой надо понимать функционально установленный порядок действий, осуществляемых по определенным правилам (регламенту) для решения каких-либо задач¹. Процедуры могут быть закреплены в законе. Однако в практике управления кадрами органов прокуратуры Украины процедур, урегулированных юридическими нормами, нет. В связи с этим полагаем, что введение процедуры реализации деятельности по управлению кадрами в органах прокуратуры будет способствовать ее организационной упорядоченности и оптимизации.

-^--Необходимо отметить, что законодатель лишь в самом общем виде определил направления управления кадрами в органах прокуратуры (ч. 1 ст. 15 и ст. 16 Закона "О прокуратуре").

Анализ нормативных актов, изданных Генеральным прокурором Украины по вопросам управления кадрами, позволяет выделить основные направления этой деятельности, связанные с:

- 1) организацией работы по подбору, расстановке и оценке кадров;
- 2) приемом и увольнением прокурорско-следственных кадров;
- 3) прохождением службы прокурорско-следственными кадрами и присвоением им классовых чинов.

ч. Указанным нормативным актам управления кадрами в органах прокуратуры присущи все признаки актов управления вообще, а именно:

- 1) в них выражен исполнительно-распорядительный характер действий субъектов правоотношений;
- 2) им свойственен элемент власти;

¹ Процедура — функциональный порядок действий; регламент, правила, регулирующие порядок какой-либо деятельности (72, с. 514, 517).

- 3) они подзаконны;
- 4) решают задачи управления кадрами;
- 5) издаются в процессе повседневной организационной деятельности органов прокуратуры на основании и во исполнение законов.

С управлением кадрами тесно связано такое понятие, как кадровая политика. Современное понимание кадровой политики складывается из представления целей, форм и методов использования человеческого потенциала для эффективного развития общества.

А. Ф. Смирнов, исследовав взгляды ученых в области управления и социологии, пришел к выводу, что кадровая политика — это конкретная историческая идеология использования человеческого потенциала, которая предполагает формирование системы взглядов на существующие кадровые проблемы, определение стратегических целей, принципов кадровой работы, системы оценок и другие важные моменты работы с кадрами (100, с. 114).

Суть ее прежде всего в четком определении целей работы с кадрами на данном отрезке времени и в перспективе. Причем ориентация на длительные сроки деятельности соответствующих органов только усиливает потребность в долгосрочной направленности кадровой политики (10, с. 14).

•—В этой связи Э. А. Уткин обоснованно подчеркивает, что в организации кадровой политики должны быть заложены целевые установки и основные задачи кадров для достижения общих целей (ПО, с. 394).

По мнению А. Ф. Смирнова, для выработки кадровой политики в органах прокуратуры важно:

- 1) проанализировать состояние действующей структуры кадров;

- 2) установить степень реализации стоящих перед органами прокуратуры задач прокурорского надзора, предварительного следствия, иной деятельности;

- 3) определить условия повышения эффективности работы в связи с происходящими в стране политическими, экономическими и иными процессами развития (100, с. 114).

В теории управления выявлены и типичные ошибки в организации кадровой политики, в частности:

— отсутствует процедура ознакомления вновь принятого сотрудника с организацией. Работник вначале обычно ощущает себя оторванным от коллектива;

— не происходит планирование карьеры, обеспечивающее работнику перспективы роста;

— нет должной информированности, в результате чего работник не отождествляет себя с интересами фирмы;

— не развивается чувство ответственности, способствующее проявлению инициативы работника;

— не создаются условия, позволяющие работнику высказывать свои претензии, соображения и получать на них ответы;

— нет реальной перспективы продвижения по службе, в результате чего работник не заинтересован проявлять себя на работе (110, с. 395).

Полагаем, что более правильно применительно к органам прокуратуры, да и к другим государственным органам, называть данную систему управления кадрами государственной политикой по подбору, расстановке, оценке и закреплению кадров.

Причем очевидно, что основные направления этой политики должны быть едиными для всех государственных органов и определяться законом, а особен-

ности ее реализации в отдельных государственных органах — их руководителями.

Необходимо отметить, что в последние годы была предпринята попытка обозначить основные направления государственной политики в сфере государственной службы следующим образом: определение основных целей, задач и принципов функционирования института государственной службы; обеспечение эффективной работы всех государственных органов в соответствии с их компетенцией. Для проведения единой государственной политики образовано Главное управление государственной службы при Кабинете Министров Украины (ст. 6 Закона "О государственной службе").

Государственная кадровая политика — это та область управления кадрами, которая должна вырабатывать цели, функции и способы реализации указанной деятельности, определять проблемы ее организационных компонентов и пути их преодоления. Эти функции должны возлагаться на государственную систему работы с кадрами и реализовываться субъектами управления кадрами, в том числе и специализированной службой.

С учетом изложенного полагаем, что необходимо дополнить п. 1 ч. 1 ст. 15 Закона "О прокуратуре" положением о том, что Генеральный прокурор Украины вырабатывает государственную кадровую политику в органах прокуратуры, исходя из основных направлений, определенных законом.

1.2. ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ.

В теории права правовой статус личности определен как совокупность неотъемлемых от личности конституционных (общих) прав и обязанностей, определяющих содержание правосубъектности (3, с. 142), а также принятых Конституцией или законами исходных, неотчуждаемых прав и обязанностей человека, полномочий должностных лиц, непосредственно закрепляемых за теми или иными субъектами права (10, с. 392).

Общепризнано, что на структуру правового статуса, его элементы как в узком понимании (права, обязанности, интересы), так и в широком (права, обязанности, интересы, гражданство, правосубъектность, юридические гарантии прав, обязанностей, интересов) помимо главного фактора (фактическое, реальное, социальное положение гражданина по отношению к государству, его органам, другим лицам), воздействуют и другие факторы. Среди них особое значение имеет такой, как социальная ценность и значимость личности (70, с. 325).

Очевидно, что правовой статус прокурорского работника как личности реализуется прежде всего в рамках общего правового статуса, т. е. тех общих правоотношений, которые возникают между личностью и государством на основе норм внутригосударственного (Конституция и законы Украины) и международного права (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и др.). Вступая в конкретные трудо-

вые правоотношения с органами прокуратуры и занимаемая прокурорско-следственные должности, гражданин приобретает специальный правовой статус, регламентируемый соответствующими правовыми нормами. В рамках его деятельности исследуется специальный правовой статус прокурорских работников.

В Конституции Украины практически не регулируются вопросы, связанные с установлением и реализацией правового статуса прокурорских работников (раздел VII).

Особые условия поступления на службу в органы прокуратуры, ее прохождение и прекращение, реализация предоставленных прокурорскому работнику полномочий и функций по отношению к внешним субъектам права (гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям) в общих чертах закреплены в Законе "О прокуратуре". В нем предусматриваются: требования к лицам, назначаемым на должности прокуроров и следователей, а также ограничения, связанные с занятием указанных должностей (ст. 46 Закона), присвоение классных чинов работникам органов прокуратуры (ст. 47 Закона), виды поощрений и ответственности прокуроров, следователей (ст. 48 Закона), материальное и социальное обеспечение работников прокуратуры (ст. 49 Закона), меры правовой и социальной защиты работников органов прокуратуры (ст. 50 Закона).

В Законе "О прокуратуре" изложены основные функции прокуратуры (ст. 5 Закона), принципы ее организации и деятельности (ст. 6 Закона), гарантии независимости прокурора и следователя при исполнении служебных обязанностей (ст. 7 Закона), полномочия Генерального прокурора Украины, прокурора Ав-

тономной Республики Крым, прокуроров областей, городов, районов и межрайонных прокуроров (ст. 12, 15, 16, 20 и др. Закона)¹.

В развитие отдельных положений Закона "О прокуратуре" Верховный Совет Украины утвердил Положение о классных чинах органов прокуратуры, Дисциплинарный устав прокуратуры.

Ряд вопросов, связанных с прохождением службы в органах прокуратуры, регламентирован приказами, указаниями, инструкциями Генерального прокурора Украины. Так, порядку приема, перемещения, увольнения прокурорско-следственных работников и других специалистов посвящено указание № 6-2831-95 от 18.12.95; приказом № 2223ц от 09.09.98 г. утверждено Положение об аттестовании прокурорско-следственных работников прокуратуры Украины; приказом № 307-к от 24.09.92 г. введено в действие Положение об организации в органах прокуратуры Украины работы с молодыми специалистами, которые закончили высшие юридические учебные заведения; приказом № 144-к от 21.03.96 г. утверждена Инструкция о порядке проведения служебных расследований в органах прокуратуры Украины и др.

Поскольку прокуратура является органом государства, на лиц, занимающих такие государственно-слу-

¹ Отметим, что полномочия прокуроров при осуществлении надзорной и иной деятельности, предусмотренной Конституцией Украины и Законом "О прокуратуре", регламентируются также: Уголовно-процессуальным, Исправительно-трудовым, Гражданским процессуальным, Арбитражным процессуальным Кодексом, Кодексом Украины об административных правонарушениях, Жилищным кодексом, Кодексом о браке и семье, а также целым рядом законов, например, ст. 34 Закона "О внешнеэкономической деятельности", ст. 30 Закона "Об объединении граждан" и др.

ей 34/169 Генеральной Ассамблеи от 17.12.79 г. (65, с. 175-180), должны быть приняты аналогичные правила и для прокурорско-следственных работников Украины. При этом мы исходим из п. "а" Комментария статьи 1 Кодекса, согласно которому термин "должностные лица по поддержанию правопорядка" включает всех назначаемых или избираемых должностных лиц, связанных с применением права, которые обладают полицейскими полномочиями, особенно полномочиями на задержание правонарушителей. Как известно, прокуроры и следователи указанные полномочия осуществляют.

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка содержит такие основополагающие нормы, регламентирующие деятельность указанных лиц, как:

а) уважение и защита человеческого достоинства, поддержка и защита прав человека по отношению ко всем лицам (ст. 2);

б) возможность применения силы только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей (ст. 3);

в) сохранение в тайне сведений конфиденциального характера, получаемых указанными лицами, если исполнение обязанностей или требований правосудия не требуют иного (ст. 4);

г) принятие немедленных мер по обеспечению оказания медицинской помощи в случае необходимости (ст. 6);

д) уважение закона и Кодекса, использование всех возможностей для предотвращения и всемерного препятствия нарушениям их (ст. 8).

Таким образом, **правовой статус прокурорского работника — это установленные и гарантиро-**

ванные государством меры должного и возможного поведения прокуроров и следователей в области государственно-служебных отношений (выделено С. В.). С их изменением трансформируется и правовой статус прокурорского работника, основу которого составляют государственно-служебные нормы, определяющие его обязанности, права, ограничения, гарантии и экономическое обеспечение.

Указанные элементы правового статуса прокурорского работника взаимосвязаны и взаимообусловлены: разграничение обязанностей работника влечет за собой установление его прав. Наличие обязанностей и прав в свою очередь порождает различные ограничения, а также потребность в гарантиях и экономическом обеспечении. Известно, что обязанности, права, ограничения, гарантии и экономическое обеспечение устанавливаются не для каждого прокурорского работника персонально, а для должности, которую он замещает, и потому производны от задач и функций органа прокуратуры. Поэтому правовой статус прокурорского работника возникает при следующих условиях:

1) наличии соответствующего законодательства;

2) замещении государственной должности прокурора (следователя).

Элементы правового статуса прокурорского работника могут быть дифференцированы на общие и особые. К общим мы относим те, которые свойственны всем прокурорским работникам, независимо от категорий и должностей. Особые, в свою очередь, зависят от категорий и занимаемых прокурорско-следственных должностей. Особые элементы правового статуса прокурорского работника разделяются на основные и дополнительные. При этом первые определяются

исходя из типовых квалифицированных характеристик должностей, а вторые — из потребностей внутриструктурных и межструктурных взаимодействий в органах прокуратуры.

Анализ указанных норм, определяющих правовой статус прокурорских работников органов прокуратуры Украины, свидетельствует о том, что значительная их часть, регламентирующая прохождение службы в органах прокуратуры, состоит из ведомственных нормативных актов по отдельным вопросам приема, перемещения, прохождения службы и увольнения прокурорских работников. Это, на наш взгляд, не отвечает современным требованиям и требует систематизации с учетом общих тенденций регулирования государственной службы.

Поскольку служба в органах прокуратуры является специфическим видом деятельности, это вызывает необходимость ее самостоятельного правового обеспечения на базе общих положений и норм трудового и административного законодательства, регулирующего организацию государственной службы¹.

Считаем, что комплексное нормативное регулирование специфики различных аспектов прохождения службы в органах, а также учреждениях (институтах и других) прокуратуры Украины путем принятия парламентом страны соответствующего Закона явилось бы существенным шагом на пути развития правового регулирования организации и деятельности органов прокуратуры. Проект структуры указанного закона нами разработан².

¹ В последнее время из административного права выделилась такая самостоятельная отрасль права, как право государственной службы (служебное право) (100, с. 1-60).

² См. приложение № 1 к настоящей работе.

Полагаем, что этот закон, регламентирующий основную комплекс правоотношений в органах прокуратуры, создаст необходимые нормативные предпосылки для совершенствования управления кадрами в органах прокуратуры, более четко определит правовой статус прокурора и следователя.

Закон о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры потребует разработки совокупности нормативных правовых актов или внесения корректив, порой весьма существенных, в действующие нормативные акты. Кроме того, как показывает опыт прокуратур других стран СНГ, в которых уже приняты Положения (Уставы) о прохождении службы (Казахстан, Российская Федерация), необходимо будет, на наш взгляд, подготовить Инструкцию о порядке применения Закона о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры¹. В результате будет создан комплекс нормативных правовых актов, регламентирующих различные организационно-правовые аспекты деятельности органов и учреждений прокуратуры, включая прохождение службы.

В указанном Законе могут содержаться нормы, вводящие ряд ключевых в нормотворческом отношении дефиниций, связанных с определением службы в органах и учреждениях прокуратуры и ее принципов, классификацией кадрового состава и т. п. В нем могут

¹ В республике Казахстан Положение о прохождении службы в органах прокуратуры, о классных чинах и высших званиях работников прокуратуры утверждено постановлением Президиума Верховного Совета этой республики. Приказом Генерального прокурора Казахстана № 20-3-19-93 от мая 1993 года утверждена Инструкция о порядке применения данного Положения. В Российской Федерации в соответствии с п. 1 ст. 43 Закона о прокуратуре Положение о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры утверждено 23 июня 1997 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации

содержаться нормы, детализирующие особенности полномочий прокуроров-руководителей при назначении на прокурорско-следственные должности, перемещении работников на другую должность и их освобождении от должности. Это обусловлено особенностями деятельности органов, в силу которых руководители прокуратур различных уровней существенно ограничены кругом работников, которых они вправе принять на службу, переместить на другую должность или перевести в иную местность, принять меры дисциплинарного воздействия и т. д.

Ряд норм закона должен быть, на наш взгляд, посвящен системе профессиональной подготовки и повышения деловой квалификации прокурорских работников, определению совокупности общих и специальных критериев оценки их деятельности. При этом особое внимание может быть уделено правовой регламентации целей, сроков, процедур и последствий аттестования, присвоения классов чин (военских званий) работникам прокуратуры. В частности, подобная регламентация этих и многих иных вопросов прохождения службы в органах военной прокуратуры обусловлена спецификой ее правового статуса.

В Законе целесообразно в нормативной форме изложить общие условия приема на службу в органы и учреждения прокуратуры, а также требования к лицам, назначаемым на службу на должности прокурорских работников. К общим условиям следует, на наш взгляд, отнести перечень оснований, по которым лицо не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры.

Важными разделами Закона должны стать нормы, регламентирующие перемещение прокурорского работ-

ника по службе, а также основания для прекращения его службы.

В первую из названных групп следует поместить нормы, предусматривающие основания и порядок перемещения, временного отстранения от должности, создания резерва для выдвижения на руководящие должности, привлечения работников к дисциплинарной ответственности¹.

Среди оснований прекращения службы могут быть выделены такие, как отставка, нарушение трудовой реализации права на службу в органах прокуратуры, выявление или возникновение обстоятельств, препятствующих пребыванию прокурора, следователя на государственной службе и др.

В законе целесообразно предусмотреть и меры обеспечения прохождения службы в органах прокуратуры с учетом современных требований к прокурорским работникам, характеру и условиям выполняемых ими функций по обеспечению соблюдения законов, борьбе с преступностью, защите интересов государства и граждан.

Полагаем, что закон о прохождении службы в сочетании с реализующими его отдельными нормами, при-

¹ При проведении нами опроса некоторые прокурорские работники высказали сомнения в необходимости включения в указанный Закон положений о судах чести в органах прокуратуры, поскольку это ассоциируется с судами офицерской чести. Полагаем, что в прокуратуре целесообразно создание подобных образований, например, Совета по защите интересов прокурорских работников или Совета по обеспечению служебной справедливости, который выполнял бы функции защиты прокурорских работников от решений, не основанных на законе, неоправданных кадровых и иных действий, ущемляющих права и интересы работников. Следует отметить, что Советы подобной направленности созданы и действуют в некоторых государственных структурах США и Канады и, по оценкам специалистов, являются действенным средством защиты прав государственных служащих в этих странах.

казами, указаниями, инструкциями, а также Положениями о структурных подразделениях аппаратов Генеральной прокуратуры Украины могли бы создать нормативный комплекс, отвечающий современным реалиям и потребностям правового регулирования отношений по управлению кадрами в прокурорской системе. В результате в полной мере будут упорядочены организационно-правовые основы управления кадрами в органах прокуратуры ("по горизонтали" — между работниками органа прокуратуры и его руководителем, а также между различными звеньями органов прокуратуры — "по вертикали"), что будет способствовать оптимизации указанной деятельности и усилению ее влияния на совершенствование всей прокурорской системы.

Раздел II

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

2.1. СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ.

Как было отмечено ранее, управление кадрами органов прокуратуры является составной частью управленческой деятельности всей прокурорской системы. При этом определение системы органов прокуратуры как централизованной (в масштабе государства) совокупности объединяемых этой системой органов на разных уровнях управления, связанных структурным единством и функцией осуществления надзора за точным исполнением законов, данное ранее в теории прокурорского надзора (69, с. 361), вполне приемлемо и в современных условиях деятельности органов прокуратуры.

Из теории управления известно, что характеристика любой управляемой системы может рассматриваться в двух аспектах — в статике и в динамике. Такой подход обоснован и при исследовании структуры и содержания управления кадрами в органах прокуратуры как комплекса организационных мероприятий и технических методов по реализации кадровой работы, являющихся неотъемлемой частью управле-

ния наряду с анализом, прогнозированием, руководством, контролем и др.

В силу изложенного кадры в органах прокуратуры можно рассматривать в статическом аспекте как упорядоченную совокупность прокурорских работников различных должностных категорий, имеющих определенный стаж работы, классные чины, квалификацию, наделенных теми или иными правами и обязанностями по реализации функций прокуратуры (18, с. 11). В этой связи управление кадрами органов прокуратуры предусматривает:

1) создание кадровых аппаратов различных звеньев прокурорской системы — групп работников, непосредственно занимающихся работой с кадрами (управление кадров Генеральной прокуратуры, отделы кадров или старшие помощники по кадрам соответствующих прокуроров в прокуратурах областей, городов Киев и Севастополь); наличие "вертикальных" централизованных взаимосвязей между этими подразделениями (должностными лицами). Такую совокупность органов в системе прокуратуры, на которые возложена функция непосредственной работы с кадрами принято называть субъектами работы с кадрами (10, с. 31). Эти функции в различных звеньях системы органов прокуратуры осуществляют специальные структурные подразделения — отделы кадров прокуратуры Автономной Республики Крым и прокуратур областей.

Общее руководство работой кадровых аппаратов осуществляет управление кадров Генеральной прокуратуры Украины. Кадровые аппараты указанных звеньев прокурорской системы в пределах своей компетенции обеспечивают кадрами все структурные подразделения прокуратуры, при этом взаимодействуют с ними;

2) определение количественного и качественного состава работников, мер по поддержанию деловых и моральных качеств на уровне, позволяющем осуществлять возложенные на них задачи. Характер и объем выполняемых органами прокуратуры задач и функций предопределяют потребности в общем количестве оперативных работников соответствующей квалификации и их расстановку с учетом состояния законности, специфики региона, приоритетных направлений в деятельности прокуратуры;

3) подготовку кадров для органов прокуратуры, способных успешно реализовывать стоящие перед ними задачи;

4) правовое регулирование работы с кадрами и порядка прохождения службы в органах прокуратуры, возникающих при этом правоотношений.

Анализ показал, что развитие отраслевого нормотворчества, регламентирующего работу с кадрами органов прокуратуры, должно осуществляться по взаимосвязанным направлениям:

1) определение критериев и общих требований при подборе и расстановке кадров;

2) создание юридической базы для применения основных процедур и методов подбора, расстановки, оценки и воспитания кадров;

3) правовая регламентация управления кадрами.

Другой динамический аспект управления работой с кадрами органов прокуратуры представляет собой функционирующую систему, включающую, кроме вышеназванных вопросов, также организацию работы с кадрами (подбор, расстановка, организация прохождения службы, в том числе работа с кадрами, оценка их деятельности, оплата труда, стимулирование активнос-

ти и результативности работы прокуроров и следователей)¹.

Составной частью системы управления кадрами является профессиональное обучение работников в вузах в соответствии с характером, профилем предстоящей службы в прокуратуре. Поэтому нужно различать подготовку, то есть учебу, до занятия должности и повышение квалификации работника, уже занимающего должность, и целенаправленно воздействовать на процесс подготовки с начальных этапов обучения².

Неотъемлемыми элементами последующей работы с кадрами являются научная организация труда, побуждение к активному выполнению служебных обязанностей (применение мер материального и морального стимулирования), укрепление служебной дисциплины, обеспечение законности в их деятельности. Однако аспекты кадровой работы еще не редко рассматриваются изолированно, вне системы общих подходов к обеспечению управления кадрами в органах прокуратуры.

Общепризнано, что система управления кадрами состоит из ряда основополагающих элементов, к чис-

¹ В этом состоит проявление общих научных требований в сфере управления (77, с. 14-17). Тем более, что в теории научное направление определяется как сознательное, основанное на достоверном знании воздействие субъекта управления (управляющей подсистемы) на социальный объект (управляемую подсистему) в целях обеспечения его эффективного функционирования и развития, достижения поставленной цели (4, с. 37). С этими положениями согласуется и вывод о том, что при характеристике динамики управления в сфере правоохранительной деятельности в управленческом цикле "могут быть вычленены следующие элементы: информационно-аналитическая работа (оперирование информацией), выработка, принятие и передача управленческой директивы (решения), организаторская работа по претворению в жизнь директивы, контроль исполнения, регулирование управляемой системы" (18, с. 11).

² Вопросы подготовки кадров для органов прокуратуры в юридических учебных заведениях в настоящей работе не рассматриваются.

лу которых относят: планирование и организацию подбора, расстановки, оценки, подготовки и повышения квалификации кадров, создание резерва на выдвижение, формирование коллектива, а также научную организацию труда кадров (76, с. 148).

Авторы коллективной монографии "Эффективность и качество управленческой деятельности" содержание функции управления кадрами рассматривают как комплекс мероприятий, в который входят:

1) профессиональная управленческая ориентация кандидатов на вакантные должности в аппарате;

2) профессиональный отбор, означающий направление контингента кандидатов на должности с учетом их особенностей и склонностей;

3) подбор кадров, т. е. определение для конкретной должности наиболее подходящей кандидатуры, которая может осуществлять управленческую деятельность с наибольшей эффективностью и качеством;

4) адаптация принятых на должности работников, преследующая цель оптимизации процесса введения "новичка" в коллектив и структуру управленческих отношений;

5) расстановка кадров, т. е. проводимое на основании повседневного анализа степени эффективности участия работников в управленческом процессе перераспределения работающих по направлениям: отбор на повышение квалификации; учеба, повышение (понижение) по иерархии, уточнение вменяемых в исполнение функций сообразно проявленным индивидуальным особенностям и склонностям;

6) контроль за деятельностью и аттестация кадров;

7) увольнение из аппарата в установленном законодательством порядке работников, не соответствующих каким-либо требованиям;

8) прогнозирование будущих кадровых проблем и соответствующих мероприятий по их разрешению (123, с. 182).

На основе системного подхода к содержанию кадровой работы В. В. Жуплев предложил схему указанной деятельности (32, с. 35):



Схема № 1.

Как видно из этой схемы, основополагающим элементом управления кадрами государственного аппарата является стратегический анализ окружения (внешней среды) предприятия, стратегический анализ и прогноз развития предприятия и на этой основе формирование его кадровой политики.

Авторы коллективной монографии "Руководитель в аппарате государственного управления" обоснованно утверждают, что "вся работа с кадрами представляет сложную систему мероприятий, обеспечивающих прогнозирование и планирование (разрядка В. С.) потребностей в кадрах. В свою очередь каждое из направлений кадровой работы также требует системного подхода и предполагает осуществление комплекса системных мер, использование специфических форм и методов" (90, с. 13).

Полагаем, что указанные направления кадровой работы являются обязательным для любой управленческой структуры, в том числе и для прокуратуры.

Рассмотрим первый элемент управления кадрами в органах прокуратуры — разработку стратегии указанной деятельности.

Первоначально стратегия определялась как составная часть военного искусства, представляющая его высшую ступень, охватывающую вопросы теории и практики подготовки вооруженных сил к войне и ее ведения (98, с. 486). В настоящее время в теории управления разрабатываются такие понятия, как стратегические задачи организации (114, с. 16), стратегия развития фирмы, стратегия бизнеса (21, с. 95) и т. п.

Общепризнано, что в своей деятельности организация руководствуется набором целей, различающихся как с точки зрения содержания, так и временной

перспективы. Выделяют три основных вида организационных целей:

- базисные принципы (ценности);
- стратегические задачи;
- краткосрочные планы.

Базисные ценности определяют основные цели функционирования организации, они наиболее устойчивые и не изменяются в течение длительного периода времени, обеспечивая преемственность и стабильность ее развития. Стратегические задачи вырабатываются организацией на основании анализа возможностей развития, предоставляемых внешней средой, и потенциала организации с учетом базисных целей ее существования. По существу — это планы реализации базисных целей в конкретных условиях функционирования организации. Эти задачи включают в себя конечную цель, временной интервал и способ достижения цели. Краткосрочные планы представляют собой конкретные программы реализации стратегических целей организации применительно к ее подразделениям. Они наиболее конкретно и детально отвечают организационным целям и затрагивают всех сотрудников, непосредственно управляют их поведением на рабочих местах и, следовательно, оказывают прямое влияние на результаты работы организации (114, с. 16-19).

Стратегия фирмы — это рассчитанная на перспективу система мер, обеспечивающая достижение конкретных намеченных ею целей. Сущность выработки и реализации стратегии состоит в том, чтобы выбрать нужное направление развития из многочисленных альтернатив и направить производственно-хозяйственную деятельность по этому пути.

Установлено, что выбор стратегии осуществляется на высшем уровне управления и основан на решении следующих задач:

- а) разработка стратегических целей компании;
- б) оценка ее возможностей и ресурсов;
- в) анализ тенденции в области маркетинговой деятельности;
- г) оценка альтернативных путей деятельности;
- д) определение стратегии на перспективу;
- е) подготовка детальных оперативных планов, программ и бюджетов;
- ж) оценка деятельности фирмы на основе определенных критериев, с учетом намеченных целей и планов (21, с. 99).

До недавнего времени стратегия управления органами прокуратуры ни в бывшем СССР, ни в государствах, образовавшихся после его распада, не разрабатывалась. Тем более не исследовались эти вопросы применительно к кадровому обеспечению органов прокуратуры¹. Превалировала точка зрения о том, что "управление кадрами в системе органов прокуратуры на всех уровнях включает в себя, прежде всего, взаимосогласованные функции по оптимальному подбору, расстановке, использованию прокурорских работников в соответствии с квалификацией и опытом, совершенствованию профессионального мастерства" (61, с. 45-46).

Впервые попытка выработать стратегию развития прокуратуры была предпринята учеными НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. В

См., напр.: (19, с. 54).

1994 г. увидела свет работа "Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходной период". В разделе VI этой работы "Управление, организационная структура и кадры в органах прокуратуры" в самом общем виде были обозначены первоочередные задачи, направленные на решение кадровых проблем: определение номенклатуры работников прокуратуры, установление прокурорских должностей, иных должностей во всей системе; обеспечение гарантий соблюдения прокурорскими работниками принципов их политической и экономической независимости, создание условий для привлечения в прокуратуру лиц, способных по состоянию здоровья надлежащим образом исполнять ее усложнившиеся задачи и функции; принятие дополнительных мер по подготовке кадров (82, с. 71-73).

Год спустя сотрудниками НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации была разработана Концепция подбора, расстановки, закрепления и воспитания кадров органов прокуратуры (кадровая политика), которая определила главные элементы кадровой работы:

1) изучение факторов, влияющих на кадровое обеспечение прокуратуры (издержки процесса реформирования в государстве, исключительная сложность работы, появление новых видов преступлений и иных правонарушений, обилие и противоречивость законодательных актов по одним и тем же вопросам, негативное отношение должностных лиц и граждан к действующим законам, правоохранительным, иным государственным органам, недостаточное материальное и социальное обеспечение прокурорских работников,

невысокая требовательность творческого потенциала прокуроров и следователей, отсутствие необходимой техники, падение престижа работы в органах прокуратуры);

2) потребность и предпосылки создания специализированной сети образовательных учреждений для подготовки и повышения квалификации работников прокуратуры;

3) определение основных источников формирования кадров;

4) стимулирование молодежи для работы в органах прокуратуры;

5) отбор кандидатур на службу в органы прокуратуры;

6) повышение квалификации работников прокуратуры;

7) правовое обеспечение работы с кадрами;

8) обеспечение безопасной работы в органах прокуратуры, социально-правовая защита сотрудников и членов их семей;

9) воспитание кадров, повышение их профессионально-нравственного потенциала;

10) аттестация кадров, принятие мер по реализации ее результатов;

11) создание общественных объединений работников прокуратуры;

12) адекватное построение организационной структуры прокурорской системы, органов и учреждений, входящих в ее состав (56, с. 38).

Сходство правовых систем и статусов прокуратур России и Украины делает эти направления кадровой политики весьма актуальными. Вместе с тем нельзя не отметить, что представлены они схематично и рассчитаны на дальнейшее совершенствование.

В Украине, к сожалению, стратегия управления органами прокуратуры, в том числе и управления кадрами, практически не разрабатывалась, поэтому отсутствуют концептуальные работы, посвященные указанным проблемам.

Считаем, что формирование стратегии управления кадрами в органах прокуратуры Украины складывается из следующих этапов:

1) стратегический анализ внешних и внутренних факторов, влияющих на кадровое обеспечение прокуратуры;

2) формирование кадровой политики в прокуратуре как составной части государственной кадровой политики;

3) определение численности и квалификационной структуры кадров с учетом прогнозов перспективного развития прокуратуры;

4) разработка профессионально-квалификационных моделей (требований к кадрам по должностям, профессиям).

Исходя из необходимости решения перечисленных задач, необходимо осуществить:

— оценку кадрового потенциала органов прокуратуры и возможностей для достижения общих целей;

— анализ внутренних факторов, обеспечивающих укрепление и стабильность кадров (психологических, социальных и т. п.);

— анализ внешних факторов, требующих принятия мер, направленных на адаптацию в изменившихся условиях деятельности прокуратуры и возникших ситуациях, связанных с определением приоритетных направлений деятельности прокуратуры;

— оценку альтернативных способов достижения поставленных перед органами прокуратуры целей и выбор наиболее оптимальных из них;

— подготовку детальных оперативных планов и программ кадрового и финансового обеспечения деятельности органов прокуратуры;

— оценку деятельности органов прокуратуры на основе определенных критериев с учетом поставленных целей и задач.

В настоящее время в результате нестабильного экономического и социального развития Украины возникают неожиданные ситуации, влияющие на стратегию деятельности органов прокуратуры, что влечет за собой так называемое ранжирование, определение иерархии стратегических задач. Осуществление этого требует:

1) постоянного наблюдения и анализа внешних факторов, влияющих на деятельность органов прокуратуры и ее кадровое обеспечение — общеэкономических, социальных, политических и др.;

2) доведения результатов анализа и их оценки до высшего руководства органов прокуратуры, которое и проводит ранжирование задач по следующей степени их реализации:

а) самые важные и срочные, требующие немедленного решения;

б) важные задачи, которые могут быть решены в пределах следующего планового периода;

в) важные, но не срочные задачи, требующие постоянного контроля;

г) задачи, не заслуживающие внимания и не требующие решения.

Наши исследования показывают, что на выработку стратегии управления кадрами в органах прокуратуры Украины в настоящее время влияют такие факторы:

1) определение в Конституции Украины основных функций прокуратуры (ст. 121), которые суще-

ственно отличаются от закрепленных в Законе "О прокуратуре" (ст. 5);

2) закрепление в Конституции Украины принципа состязательности сторон (п. 4 ч. 3 ст. 129), что влечет за собой обязательность поддержания прокурором государственного обвинения в суде по всем делам, по которым осуществлялось досудебное следствие;

3) существование п. 9 разд. XV Переходных положений Конституции Украины о том, что прокуратура продолжает выполнять в соответствии с действующими законами функцию надзора за соблюдением и применением законов и функцию предварительного расследования — до введения в действие законов, регулирующих деятельность государственных органов по контролю за соблюдением законов, и до формирования системы досудебного следствия и введения в действие законов, регулирующих ее функционирование.

Это влечет за собой постановку и решение следующих задач:

1) определение численности и образовательно-квалификационной структуры кадров с учетом прогнозов перспективного развития и деятельности органов прокуратуры;

2) разработку профессионально-квалификационных моделей (требований) к кадрам (по должностям) органов прокуратуры;

3) формирование на этой основе кадровой политики в органах прокуратуры как составной части государственной кадровой политики.

Рассмотрим эти вопросы подробнее. Как правильно указывает В. И. Шинд, научно обоснованные нормативы штатной численности прокуроров позволяют:

— во-первых, определять оптимальную численность прокуроров для эффективного выполнения задач, возложенных на органы прокуратуры;

— во-вторых, облегчать решение вопроса о перераспределении штатов для более или менее равномерного распределения объема работы всем прокурорам, а также для учета изменения административно-территориального деления;

— в-третьих, планировать необходимое изменение штатов с учетом изменяющихся прогнозов и точно определять потребности в молодых специалистах (117, с. 40-41).

В основу указанных прогнозов должны быть положены в первую очередь затраты времени прокурорско-следственных работников на выполнение возложенных на них обязанностей. Такие исследования осуществлялись 30 лет тому назад Всесоюзным институтом по изучению причин и разработке мер по предупреждению преступности путем применения метода самофотографии — учета самим работником всех без исключения затрат рабочего времени в течение всего рабочего дня с фиксацией продолжительности каждой операции. Затем осуществлялась фотография рабочего времени в этих прокуратурах тех же самых лиц специально подготовленными наблюдателями, среди которых были и слушатели бывших Харьковских курсов повышения квалификации прокурорских работников.

Ученые пришли к выводу, что такие методы исследования бюджета рабочего времени прокурорско-следственных кадров можно считать объективными, а собранные данные — достаточно надежными¹. К сожалению, указанные исследования в Украине не осу-

¹ Подробнее см.: (118, с. 9). В настоящее время к числу методов наблюдения за использованием рабочего времени относят также метод моментальных наблюдений, хронометраж, специальную киносъемку. — Подробнее см.: (40, с. 41-54).

ществлялись, что, на наш взгляд, препятствует выработке четкой стратегии управления кадрами в органах прокуратуры¹.

Между тем, по точному замечанию Г. А. Прудненко, "структура затрат рабочего времени лежит в основе всех современных методов изучения рационального (*разрядка В. С.*) использования трудовых ресурсов, производительности труда и резервов ее роста" (85, с. 31).

В самом общем виде затраты рабочего времени районных прокуроров, их заместителей и помощников могут быть представлены в виде следующей схемы: (118, с. 17).

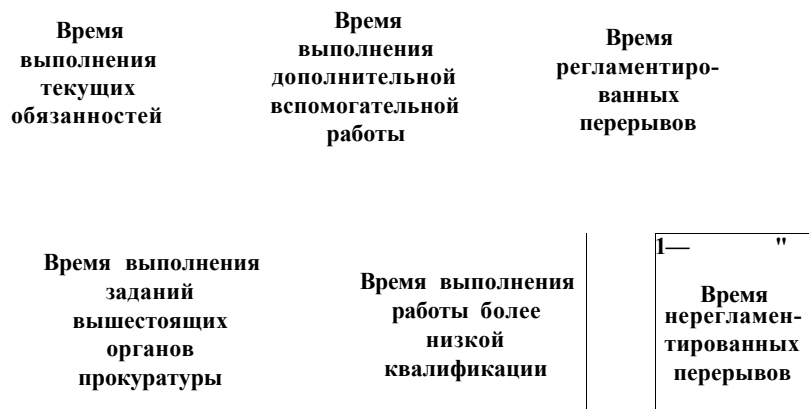


Схема № 2. Распределение рабочего времени.

¹ Так, по заявлению ответственных работников Генеральной прокуратуры Украины возложение на прокуратуру функции поддержания государственного обвинения в суде по уголовным делам, по которым осуществлялось досудебное следствие, потребовало увеличения численности прокурорских работников на 1 тыс. человек (84, с. 3). При этом за основу было взято количество судей в судах республики (11, с. 8; 35, с. 68).

Полагаем, что указанные затраты рабочего времени могут быть сгруппированы следующим образом:

РАБОЧЕЕ ВРЕМЯ

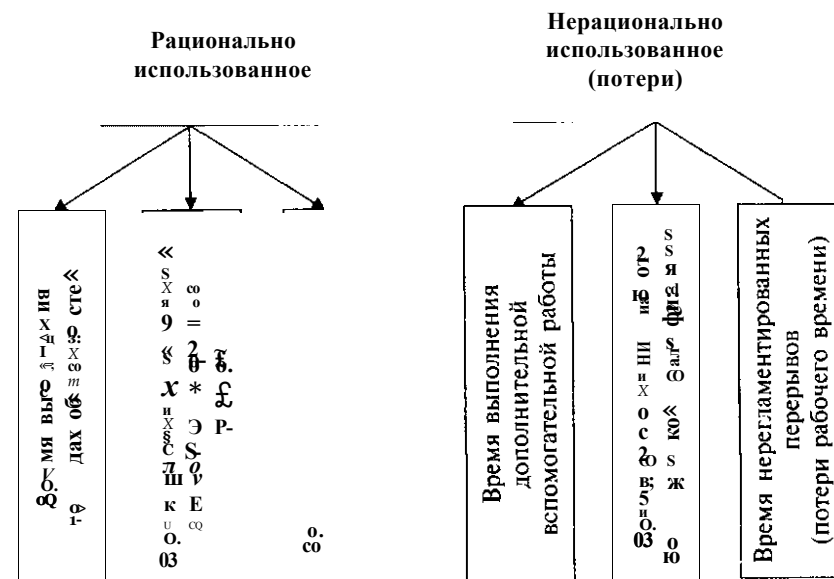


Схема № 3. Группировка затрат рабочего времени.

Опрос заместителей, ст. помощников и помощников городских, районных и межрайонных прокуроров, обучавшихся в Институте повышения квалификации Генеральной прокуратуры Украины в 1997-1998 годах, показал, что ими нерационально используется значительная часть рабочего времени из-за выполнения работы более низкой квалификации и дополнительной вспомогательной работы, по существу чисто технической — печатание и оформление документов, вызов граждан и должностных лиц в прокуратуру,

ведение телефонных переговоров, напоминание, истребование дополнительных сведений и материалов и т. п. Это вызывает настоятельную необходимость введения в штаты прокуратур специалистов со средним образованием, способных выполнять указанную работу, что позволит прокурорским кадрам более рационально использовать свое рабочее время, интенсифицировать свой труд¹. Другая причина потерь рабочего времени — срывы судебных заседаний. В этой связи в приказе № 10 Генерального прокурора Украины от 30.10.98 г. "Об организации поддержания государственного обвинения в суде, повышения качества и эффективности участия прокуроров в уголовном судопроизводстве" справедливо обращено внимание прокуроров на необходимость налаживания делового сотрудничества с судами в части времени назначения уголовных дел к рассмотрению и содействия им в явке в суд подсудимых, потерпевших, свидетелей, которые умышленно уклоняются от этого.

Прокуроры должны во всех случаях судебной волокиты, иных грубых нарушений закона при рассмотрении уголовных дел ставить вопрос перед соответствующими квалификационными комиссиями судей о привлечении к ответственности судей, недобросовестно выполняющих свои обязанности (п. 13 приказа).

Принятие в последние годы Верховным Советом Украины "экономических" законов, рост правонарушений и преступлений в кредитно-финансовой и банковской сфере, во внешнеэкономической деятельнос-

¹ Так, в 1992 г. в структуре органов прокуратуры США административно-вспомогательный персонал составлял 4 %, помощников прокурора — 37 %, следователей — 11 %, т. е. на каждого оперативного работника приходился один технический работник (66, ст. 1.5.57).

ти, топливно-энергетическом комплексе и др. требует введения в штаты органов прокуратуры специалистов-экономистов, которые могли бы на основе экономико-правового анализа своевременно выявлять негативные процессы в экономике и влиять на них средствами прокурорского надзора¹.

Эффективная деятельность органов прокуратуры в решающей степени обусловлена качественным подбором и расстановкой кадров. Причем, возросшие задачи обуславливают необходимость качественно нового определения требований, которые предъявляются к прокурорско-следственным работникам. В основу его должно быть положено изучение специфических особенностей содержания работы по соответствующей должности; определение ее сложности, необходимого уровня специальной подготовки работника, его опыта работы.

Помимо названных профессиональных требований, следует также установить требования к личным качествам, которыми работник должен обладать для выполнения функциональных обязанностей. Как известно, Закон "О прокуратуре" (ст. 46) в самых общих чертах обозначает указанные требования:

"Прокурорами и следователями могут назначаться граждане Украины, которые имеют высшее юридическое образование, необходимые моральные и деловые качества".

В то же время отметим, что в ст. 40.1 Федерального Закона "О прокуратуре Российской Федерации"

¹ Ранее такие специалисты состояли в штате областных и приравненных к ним прокуратур. Вопросы о необходимости осуществления указанной деятельности неоднократно ставились наукой и практикой. См., напр.: (29, с. 23-24).

указанные положения изложены более конкретно: "Прокурорами и следователями могут быть граждане Российской Федерации, **имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности**" (выделено В. С). Полагаем, что указанные положения должны быть закреплены и в новой редакции Закона Украины "О прокуратуре".

Установлено, что личные качества работника характеризуют:

— способности — организаторские, исследовательские и др.;

— черты характера — организованность, коммуникабельность, инициативность, целеустремленность, принципиальность и др.;

— социально обусловленные свойства — моральные качества, отношение к труду, подчиненным и коллегам;

— квалификационную подготовленность — уровень специальных знаний, опыт практической работы;

— индивидуальные особенности психофизиологических процессов — внимательность, критичность мышления, аналитические способности, творческое воображение, настойчивость, решительность, дисциплинированность (40, с. 103-104).

При определении указанных требований важно, чтобы они были обоснованными. Поэтому, вырабатывая как профессиональные, так и личные требования к

кадрам органов прокуратуры, необходимо использовать рекомендации психологов, социологов, физиологов, проводить специальные исследования.

Нельзя не отметить, что в органах прокуратуры Украины требования к личным качествам кадров формируются в основном путем накопления практического опыта, без достаточного научного обоснования¹.

Между тем, надежной основой для выработки указанных требований могут стать профессиограммы, в которых отражаются все необходимые качества для различных должностей и профессий, как профессиональные, так и личные.

Профессиограммы юридических профессий разработаны известным ученым В. Л. Васильевым. Так, структура профессиограммы следователя, по его мнению, включает такие элементы (16, с. 219).

¹ Структуру профессиональной характеристики юриста как специалиста изучает юридическая деонтология — отрасль юридической науки, обобщающая (интегрирующая) систему знаний о мудрости общения и искусстве принятия правильного решения в юридической практике, т. е. наука о поиске атмосферы достижения необходимого, истинного результата в общении юриста как с коллегами, так и с теми, кому он предоставляет свои профессиональные услуги и кого должен обслуживать правовыми средствами в процессе реализации ими своего правового статуса (22, с. 8; 122).

| Социальная деятельность | |
|--|---|
| 1. Общие качества: патриотизм, гуманность, честность, принципиальность | 2. Специальные качества: стремление к истине, к торжеству справедливости, профессиональная гордость, профессиональная этика |

II

Реконструктивная деятельность

Память, воображение, мышление,
общий и специальный интеллект, интуиция

Организационная деятельность

1. Самоорганизованность, воля, собранность,
целеустремленность, настойчивость
2. Организаторские способности в общении с людьми
_____» _____ а.У.и _____

Удостоверительная деятельность

Аккуратность, принципиальность, умение грамотно
и содержательно писать
_____ ^, Чт^-^I _____

Нл-у&t Коммуникативная деятельность

Общительность, эмоциональная устойчивость, чуткость,
умение слушать человека и говорить с ним

й ^ й і ^ с ^ ^ ^ ^ Поисковая деятельность

Наблюдательность, любознательность, объем внимания,
устойчивость внимания, концентрация внимания,
(«^1^0 _____ правильная ориентация

Схема № 4. Структура профессиограммы следователя.

Разрабатывая профессиограмму прокурора и его помощников, В. Л. Васильев обратил внимание на то, что мышление указанных работников направлено на вскрытие причин каких-либо явлений, а потому носит причинно-следственный характер. Отмеченные качества мышления предполагают наличие у прокурора таких способностей:

— глубины — умение вникнуть в сущность фактов, понять смысл происходящего, предвидеть ближайшие и отдаленные, прямые и побочные результаты явлений и поступков;

— широты — умение охватить широкий круг вопросов и фактов, использование знаний различных областей науки и практики;

— мобильности — способность к продуктивному мышлению, мобилизация и использование знаний в сложных условиях и в привычной обстановке;

— быстроты — умение решать задачи в минимальные сроки, быстро оценивать обстановку и принимать необходимые меры;

— самостоятельности — способность к постановке целей и задач, умение находить решения и пути к их достижению без посторонней помощи;

— целеустремленности — волевая направленность мышления на решение определенной задачи, способность длительное время удерживать ее в сознании и последовательно, планомерно работать над ее разрешением;

— критичности — умение взвешивать сообщения, факты, предположения, отыскивать ошибки и искажения, раскрывать причины их возникновения;

— гибкости — умение подойти к явлению с различных точек зрения, устанавливать зависимость и связи в порядке, обратном тому, который уже был

усвоен, варьировать способы действия, перестраивать свою деятельность и изменять принятые решения в соответствии со сложившейся обстановкой (16, с. 247-248).

По степени психологических нагрузок прокурорская деятельность относится к категории сложной интеллектуально-практической деятельности, характеризующейся многосторонней направленностью. Поэтому в профессиональную структуру личности прокурорского работника В. Л. Васильев обоснованно включает систему личностных качеств, навыков и умений, которые и обеспечивают успех в достижении профессиональной деятельности прокурора (коммуникативность, незаурядные волевые качества и др.) (16, с. 248-264). Нельзя не учитывать, что по роду своей деятельности прокуроры и следователи нередко сталкиваются с конфликтными ситуациями¹, которых невозможно избежать. Поэтому в профессиограмму прокурорско-следственных кадров, по нашему мнению, следует включить умение действовать в конфликтной ситуации и находить достойный выход из нее².

Определение соответствия указанных личностных качеств профессиограммам осуществляется с помощью специальных тестов³. Пунктом 2.2 приказа № 2 Генерального прокурора Украины от 04.04.92 г. предусматривалось использование возможностей тестирования и других научных методов проверки (разрядка В. С.) личных качеств, необходимых для работников прокуратуры. Однако этот пункт приказа остался нереализованным.

¹ Под конфликтом принято понимать столкновение противоположных позиций, мнений, оценок и идей, которые люди пытаются разрешить с помощью убеждения или действий на фоне проявления эмоций (109, с. 52).

² О примерах конфликтов и способах их преодоления см., например: (109; 42, с. 235-262; 37, с. 93).

³ О тестах и тестировании см., например: (44, с. 272-273; 39).

\, В последующих приказах Генерального прокурора Украины, посвященных организации работы с кадрами в органах прокуратуры (№ 3 от 17.04.96 г. и № 5 от 5.10.98 г. "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины"), указанные положения вообще не нашли отражения.

Таким образом, в целях обеспечения эффективной деятельности прокуратуры, отдельных ее звеньев возникает настоятельная потребность нормативного закрепления профессиональных моделей, которым должны соответствовать работники органов прокуратуры всех уровней для успешного выполнения возложенных на них обязанностей. Нормативно должны быть определены и должностные обязанности работников каждой категории и направления деятельности прокуратуры в соответствии с необходимыми навыками, опытом и личными качествами, которыми эти лица должны обладать. Считаем, что закрепление в Законе Украины "О прокуратуре" (ст. 6, 46) положений, отражающих общие и некоторые специальные требования к кадрам прокуратуры, не исключает, а, напротив, предполагает дополнительную нормативную детализацию этих требований применительно к каждой конкретной прокурорской должности, четкое определение объема и соотношения прав и ответственности на всех уровнях, разграничение компетенции между органами прокуратуры различных уровней.

Как было отмечено, указанные элементы стратегии управления кадрами в органах прокуратуры Украины являются основой для разработки кадровой политики как составной части государственной кадровой политики. При этом важное значение в ее разработке имеют принципы подбора и расстановки кадров в органах прокуратуры.

Попытка научного подхода к разработке системы принципов работы с кадрами в органах прокуратуры была впервые предпринята Л. П. Воронцовой. Она определяла принципы подбора и расстановки кадров как "совокупность руководящих начал и положений, которые содержат наиболее существенные, присущие деятельности прокуратуры, признаки, а также включают требования, предъявляемые к должностным лицам прокурорской системы". (18, с. 10). К общим принципам работы с кадрами, по мнению этого автора, относятся:

- 1) партийное руководство работой с кадрами;
- 2) социалистическая законность;
- 3) демократический централизм;
- 4) подбор кадров по деловым и политическим качествам;
- 5) обновление и сменяемость кадров;
- 6) контроль и проверка исполнения;
- 7) коллегиальность обсуждения вопросов подбора, расстановки, воспитания кадров и персональная ответственность за их решение (18, с. 10).

Как видно из приведенных положений, по мнению Л. П. Воронцовой, принцип деятельности прокуратуры и принципы кадровой работы в прокуратуре в значительной мере совпадают, более того, она рассматривает их как составные части системы принципов подбора и расстановки кадров. Однако, даже отбросив обусловленную временем излишнюю идеологизацию, с указанными подходами автора к изложению этих вопросов вряд ли можно согласиться.

Современную систему принципов работы по подбору, расстановке и воспитанию прокурорско-следственных кадров представил А. Ф. Смирнов, включив в нее "следующие требования и обстоятельства":

1) принцип подбора по конкурсу, исходя из профессиональной, медикопсихологической, моральной и возрастной пригодности;

2) общие и равные требования к прохождению службы в органах прокуратуры;

3) принцип безупречной репутации;

4) сочетание демократизма, гласности и конфиденциальности при подборе, расстановке, воспитании кадров органов прокуратуры;

5) принцип законности;

6) принцип профессионализма и компетентности;

7) в работе кадровых служб — высокая степень доверия кадрам и защита их от незаконных и необоснованных обвинений в сочетании с ведомственной подконтрольностью;

8) принцип внепартийности и внеконфессиональности службы в органах прокуратуры;

9) принцип стабильности и ротации в сочетании с правом на продвижение по службе;

10) ответственность руководителей органов прокуратуры любого уровня за подбор, расстановку и воспитание прокурорских кадров (100, с. 153-162).

Полагаем, что предложенная А. Ф. Смирновым система состоит из:

1) принципов управления кадрами;

2) требований, предъявляемых к кадрам органов прокуратуры;

3) принципов подбора и расстановки кадров.

В связи с этим указанная система нуждается в разграничении и существенной доработке.

Иной подход в системе управления кадрами предложил А. М. Бандурка. По его мнению, служба в органах внутренних дел Украины строится на принципах законности, верности присяге, уважения к правам и

свободам граждан, гуманизма и гласности, подконтрольности и подотчетности органам государственной власти и управления (в пределах их компетенции), безусловного соблюдения служебной дисциплины, справедливого вознаграждения за труд, продвижения по службе по результатам труда с учетом способностей и квалификации (8, с. 180).

Считаем, что при решении указанного вопроса следует обратиться к определению дефиниции принципа. Под принципом принято понимать:

а) основное исходное положение какой-либо теории, учения и др., руководящую идею, основное правило деятельности;

б) основу устройства, действия какого-либо механизма, прибора, установки (98, с. 409).

Принципы чаще всего определяют как главную, основополагающую идею (71, с. 184), основные наиболее общие исходные положения, средства, правила, определяющие природную и социальную сущность явления, его направленность и наиболее существенные свойства (53, с. 17).

В теории права под принципами права понимают исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание и основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни (2, с. 98). Вместе с тем В. Ю. Мамницкий справедливо обращает внимание на то, что ни один принцип не может быть выражен вне нормы права — иначе они будут идеями, взглядами, но не принципами права (62, с. 76).

Для определения понятия принципа необходимо иметь в виду следующее:

1) принципы образуются и возникают раньше, чем существующая отрасль права, т. к. они возникают в

виде идей, представлений о характере регулирования той или иной области общественных отношений;

2) с возникновением нового типа права эти цели закрепляются нормами права соответствующей отрасли;

3) вследствие нормативного закрепления они (идеи):

а) становятся концентрированным отражением действительности;

б) объединяют нормы права в органическое целое, "цементируют" их в целях единства правового регулирования;

в) отражают правосознание людей;

г) отражают основы процесса;

д) определяют перспективы развития отдельных институтов и всей отрасли права (106, с. 4).

Исходя из изложенного, принципами управления кадрами в органах прокуратуры являются основные представления, идеи об управлении кадрами, закрепленные в нормах права и вследствие этого ставшие основными положениями этих норм.

Мы разделяем мнение Г. А. Борисова о том, что выведенный и сформированный принцип приобретает значение требования необходимого поведения (13, с. 8). Для принципов, в отличие от норм права, характерны: более общий характер требований, предъявляемых к общественным отношениям; более высокая стабильность; возможность определять общую линию поведения людей как непосредственно, так и через правовые нормы.

Представляется, что все принципы управления кадрами в органах прокуратуры следует разделить по их правовой природе на конституционные и закрепленные в иных законах, в частности в законах "О прокуратуре", "О государственной службе" и др.

К конституционным принципам управления кадрами в органах прокуратуры, по нашему мнению, следует отнести принципы централизма; равенства его субъектов и объектов перед законом; осуществление деятельности на основании и в пределах полномочий, способом, предусмотренным Конституцией и законами Украины.

Управление кадрами в органах прокуратуры опирается на ряд основных, руководящих положений, определяющих характер всей деятельности по кадровому обеспечению органов прокуратуры. В этой связи принципы управления кадрами в органах прокуратуры Украины как составной части организации и деятельности органов прокуратуры обусловлены последними и в значительной степени совпадают. В самых общих чертах они закреплены в Законе "О прокуратуре" (ст. 6, 46), Дисциплинарном Уставе прокуратуры Украины (ст. 2), приказах и указаниях Генерального прокурора Украины.

Вместе с тем полагаем, что имеется система принципов подбора, расстановки кадров и прохождения службы в органах прокуратуры Украины, к которым, по нашему мнению, не могут быть отнесены требования, предъявляемые к кадрам органов прокуратуры и условиям прохождения ими службы¹.

В теории управления выделяют следующие принципы подбора, расстановки кадров и прохождения ими службы:

¹ В Законе "О государственной службе" к основным принципам государственной службы правомерно отнести профессионализм, компетентность, принципиальность, преданность делу; персональная ответственность за выполнение служебных обязанностей и дисциплины и др. (ст. 3).

1) принцип компенсации, при котором отрицательные качества одного работника компенсируются соответствующими положительными качествами другого;

2) принцип динамизма, сочетающий стабильность и мобильность кадров;

3) принцип ситуации, означающий необходимость учета не только общего соответствия должности и кандидата, но и сложившейся ситуации;

4) принцип установления оптимальных сроков пребывания на той или иной должности;

5) принцип перспективности (10, с. 27-30).

Указанные принципы, по нашему мнению, в значительной мере присущи и системе кадрового обеспечения органов прокуратуры, что находит свое отражение в нормативных актах, регламентирующих деятельность органов прокуратуры (ч. 2 ст. Закона "О прокуратуре", п. 1.5 приказа Генерального прокурора Украины № 5 от 05.10.98 г. "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины", п. 3 Указания Генерального прокурора Украины № 27/1-395-98 от 03.03.98 г. и др.). Ряд принципов подбора кадров и прохождения ими службы содержится и в Законе "О государственной службе", в частности конкурсного отбора (ст. 15), установления оптимальных сроков пребывания на должности (ст. 23), перспективности (ст. 27, 28) и др.

С учетом изложенного под принципами подбора, расстановки кадров и прохождения службы в органах прокуратуры мы понимаем основополагающие идеи, установки, закрепленные в нормах права, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации кадровой политики в органах прокуратуры как составной части государственной кадровой политики.-

Указанные принципы носят субъективный характер и зависят в значительной мере от избранной (функционирующей в государстве) модели государственной кадровой политики. В то же время они должны отражать и особенности прохождения службы в органах прокуратуры Украины.

В соответствии со ст. 6 Закона "О государственной службе" государственная политика в сфере государственной службы определяется Верховным Советом Украины. Для проведения единой государственной политики и функционального управления государственной службой образуется Главное управление государственной службы при Кабинете Министров Украины.

Следует отметить, что модель государственной кадровой политики (государственной политики в сфере государственной службы) до настоящего времени в Украине не разработана, что, по нашему мнению, препятствует разработке кадровой политики в органах прокуратуры. Вместе с тем, анализ деятельности по управлению кадрами в органах прокуратуры позволяет выделить следующие принципы подбора, расстановки кадров и прохождения службы в органах прокуратуры:

1) принцип динамизма, сочетающий стабильность и мобильность кадров;

2) принцип установления оптимальных сроков пребывания на должностях прокуроров и следователей как государственных служащих;

3) принцип перспективности продвижения по службе.

Полагаем, что указанные принципы должны быть закреплены в Законе "О прокуратуре" (разд. "Управление кадрами в органах прокуратуры") и в За-

коне "О прохождении службы в органах прокуратуры Украины".

Наряду с этим считаем правомерной постановку вопроса об унификации порядка занятия должностей государственных служащих и установлении с этой целью конкурсного отбора лиц, претендующих на занятие прокурорско-следственных должностей.

Проведение такого отбора может осуществляться в два этапа.

На первом этапе устанавливается конкурсный отбор прокуроров Автономной Республики Крым, прокуроров областей, городов, районов и межрайонных прокуроров.

На втором этапе аналогичный порядок устанавливается для занятия иных прокурорских должностей и должностей следователей. По нашему мнению, установление принципа конкурсного отбора прокурорско-следственных работников обеспечит качественный подбор кадров.

2.2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТБОРА АБИТУРИЕНТОВ В ЮРИДИЧЕСКИЕ УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ И ПОДГОТОВКИ ИХ ДЛЯ РАБОТЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ.

Как было отмечено ранее, взятый Украиной курс на построение правового государства предъявляет особые требования к подготовке профессиональных кадров для органов прокуратуры.

По уровню профессиональной подготовки, нравственным качествам и состоянию здоровья прокуроры и следователи должны соответствовать новым повышенным требованиям, обусловленным изменением характера преступности, социальных и экономических отношений, состоянием законности.

\ Исключительная сложность работы, большая нагрузка, постоянное психологическое напряжение требуют от следователя и прокурора не только высокого профессионализма, но и определенных моральных и психологических качеств. В этой связи актуализируется проблема отбора абитуриентов в юридических учебных заведениях и подготовки специалистов-профессионалов прокурорского профиля.

Под профессионализацией принято принимать выбор и освоение субъектом профессии, его адаптацию к работе и самостоятельное ее осуществление, выполнение с помощью профессиональных способов и средств определенных юридических действий и операций, решение профессиональных задач и достижение целей (46, с. 6).

Профессионализм включает, среди прочих элементов:

- профессиональную пригодность;
- теоретические и прикладные знания и умения, получаемые в учебных заведениях;
- практический опыт.

Выделяют несколько этапов (стадий) формирования профессионализма субъектов юридической, в том числе прокурорской деятельности:

- выбор профессии;
- освоение в высшем учебном заведении соответствующей профессии;

- адаптация к той или иной деятельности;
- самостоятельная работа и накопление профессионального опыта;
- повышение квалификации (46, с. 9).

Таким образом, подготовка профессиональных кадров для органов прокуратуры представляет собой взаимосвязанный процесс по отбору абитуриентов в юридические учебные заведения, обучение их знаниям и умениям для практической работы на прокурорских и следственных должностях.

В соответствии с п. 3.4 Приказа Генерального прокурора Украины № 5 от 05.10.98 г. "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины" прокуроры всех уровней обязаны направленно заниматься вопросами подбора абитуриентов в юридические учебные заведения, улучшать связи с вузами. Согласно Указанию Генерального прокурора Украины от 12.03.99 г. № 11/1-270-99 "Об отборе абитуриентов" лица, рекомендуемые для обучения в высших юридических учебных заведениях, должны иметь хорошую общеобразовательную подготовку, безукоризненные моральные качества, хорошее состояние здоровья.

Важнейшей задачей органов прокуратуры является координация деятельности с вузами по отбору абитуриентов, организации их обучения.

Вместе с тем ознакомление с работой органов прокуратуры по отбору абитуриентов для вузов свидетельствует о том, что горрайпрокурорами, прокурорами областей и Автономной Республики Крым не создана система отбора абитуриентов.

В частности, не разработаны требования по обеспечению тщательного отбора и глубокого изучения

психологического и физического состояния каждого лица, рекомендуемого на учебу, его готовности к выполнению функций, возложенных на прокуратуру. Отсутствует и соответствующее методическое обеспечение этой деятельности.

Это обуславливает необходимость подготовки и принятия специального нормативного акта Генерального прокурора Украины — Положения о профессиональном отборе абитуриентов для обучения в юридических вузах как специалистов для органов прокуратуры. Такой профессиональный отбор предусматривает изучение личностных особенностей абитуриента, а в последующем студента во время обучения в вузе, а также при прохождении прокурорско-следственной практики.

Оценка пригодности абитуриента может осуществляться по таким критериям:

- а) медицинскому;
- б) образовательному;
- в) психологическому.

Медицинский критерий предполагает изучение физического и психического состояния кандидата, образовательный — выявление объема и качества знаний, полученных в общеобразовательном или в среднем специальном учебном заведении, определение образовательного уровня и эрудиции, общей культуры.

Психологический критерий способствует оценке психологических качеств и мотивационную сферу личности. Поскольку выявление последних требует специальных познаний, в обязательном порядке необходимо включать в штаты кадровых служб областных прокуратур и прокуратуры Автономной Республики Крым специалистов-психологов.

Для определения профпригодности следует ознакомиться с документами, характеризующими личность, провести с кандидатом беседу и тестирование. Важное значение имеет оценка полученных данных — успеваемости в школе, склонности к изучению тех или иных предметов, мотивов выбора юридической специальности и т. п.

В ходе тестирования и психологического обследования выявляются эмоциональные свойства кандидата, его поведение в сложных ситуациях, другие качества, необходимые в работе следователя и прокурора, которая связана с большими эмоциональными нагрузками, постоянным общением с людьми.

Важно отметить, что изучение личности отобранного кандидата — процесс непрерывный, осуществляемый на протяжении всей его учебы в юридическом вузе.

К сожалению, до настоящего времени в ведомственных нормативных актах отсутствуют требования, которые должны предъявляться к состоянию здоровья прокурорских работников, учитывать противопоказания к работе в органах прокуратуры.

На наш взгляд, к таковым могут быть отнесены: нахождение на учете в наркологическом, психиатрическом диспансерах, невозможность выполнения возложенных на прокурорско-следственных работников обязанностей вследствие отсутствия у них жизненно важных функций (слуха, зрения и т. п.).

Наиболее существенное значение при отборе абитуриентов — кандидатов на службу в органы прокуратуры — имеют их моральные и индивидуально-психологические качества. Собеседование и психологическое обследование позволяют выявить у абитури-

ента такие профессионально важные качества, как внимательность, наблюдательность, обязательность, способность логически мыслить, настойчивость, целеустремленность, сообразительность и т. п.

Решение этих задач невозможно без использования данных науки о психологическом анализе личности применительно к прокурорской деятельности, изучении основных психологических явлений, процессов, состояний, протекающих в указанной сфере. Исходными данными для этого является выяснение таких характеристик личности, как мотивы, цели, установка, социальная направленность и т. п.

Наряду с оценкой объективных данных претендента (характеристика, рекомендации, справки, дипломы, грамоты и др.) исследования психолого-педагогических аспектов формирования личности юриста, проведенные В. Л. Васильевым, показывают, что ее готовность к профессиональной деятельности следует оценивать, исходя из мотивационных познавательных, эмоциональных и волевых аспектов (16, с. 288-290). Указанные характеристики кандидата в абитуриенты изучаются в процессе собеседования. При этом следует учитывать, что они должны отражать его стремление стать прокурорско-следственным работником, а также потребность успешно выполнять возложенные на него служебные обязанности, совершенствовать свои профессиональные успехи.

Познавательные аспекты включают представление личности о различных сторонах будущей профессиональной деятельности, ее психологических особенностях и профессиональных ситуациях, а также способность видеть себя в будущем в качестве специалиста, решающего эти ситуации.

Эмоциональные аспекты готовности включают чувство личной ответственности за результаты своей прокурорско-следственной деятельности, уверенность в своих силах и способность преодолеть объективные и субъективные факторы, препятствующие достижению профессиональных целей.

Волевые компоненты отражают концентрацию личности на выполнение профессиональных задач. Они обеспечиваются с помощью профессиональной ориентации и профессионального отбора.

Правильно указывает В. Л. Васильев, что данные направления решают одну и ту же проблему, но с разных сторон.

Профессиональная ориентация идет от человека и отвечает на вопрос: "Какая именно из бесконечного разнообразия профессий больше всего подходит для данного человека?"

Профессиональный отбор идет от требований профессии, его задачей является выбор из ряда кандидатов одного, наилучшим образом приспособленного (в силу своих личных особенностей и свойств) к данной профессии (16, с. 289). Для осуществления отбора необходима большая подготовительная работа, включающая выяснение у абитуриентов соответствующих задатков и личных качеств, которые в процессе обучения в юридическом учебном заведении должны быть развиты и преобразованы в систему навыков, знаний и умений, обеспечивающих успех в практической работе.

Резервом подбора абитуриентов для подготовки к работе в органах прокуратуры могут быть:

а) подготовительные курсы и факультеты при юридических учебных заведениях;

б) школы юных юристов при юридических вузах;
в) институт общественных помощников прокуроров и следователей, которые дают возможность всесторонне проанализировать потенциал будущего абитуриента.

К сожалению, в Украине созданию этих систем не уделяется должного внимания. Так, опрос студентов-первокурсников Института прокуратуры НЮА Украины им. Ярослава Мудрого и Украинской академии банковского дела свидетельствует о том, что у большинства из них (87 %) решение о выборе профессии сформировалось под влиянием детективной литературы и кинофильмов, советов родных и знакомых. И только соответственно 13 % и 2 % выбрали прокурорско-следственную профессию, изучив ее более подробно в виде собеседований с помощниками прокуроров и следователями.

Результаты проводившихся социологических исследований показывают, что только треть поступивших в институты и университеты студентов более или менее конкретно представляют, что их ожидает в профессиональной деятельности после окончания учебы. И зачастую приблизительные знания о своей будущей профессии приводят к разочарованию многих выпускников после нескольких месяцев работы по месту назначения. В результате только 25 % опрошенных молодых специалистов вновь остановили свой выбор на этой профессии (100, с. 76).

В. Л. Васильев предлагает изучать готовность абитуриентов к овладению юридической профессией путем постановки вопросов, затрагивающих:

- особенности мировоззрения абитуриента;
- осознание им своей жизненной позиции в современном обществе;

— отношение к важнейшим нравственно-этическим категориям и т. д.;

— особенности ценностных ориентации и представлений, объектами которых выступают основные стороны жизни человека: труд, общественная работа, семья, сфера досуга и увлечений.

Вопросы ставятся таким образом, чтобы выяснить, какие жизненные ценности доминируют в данной личности;

— отношение поступающего к избранию профессии и прежде всего мотивацию поступления на юридический факультет (16, с. 291).

Опыт показывает, что перед проведением собеседования целесообразно предложить абитуриенту заполнить анкету, в которую включить такие вопросы:

- 1) автобиографические данные;
- 2) школа, успехи по основным предметам и замеченная активность;
- 3) семья;
- 4) практическая деятельность;
- 5) поведение в свободное время и интересы;
- 6) увлечения и способности; ^ _
- 7) социальная активность;
- 8) автопортрет и самооценка;
- 9) мотивы выбора прокурорско-следственной профессии;
- 10) представление о будущей профессии.

Выделяют следующие основные типы профессиональной мотивации, которые надлежит устанавливать в ходе собеседования:

1. Адекватный тип профессиональной мотивации. В этом случае ценностные ориентации и связанные с ними мотивы поступления на факультет пол-

ностью согласуются с реальным общественно значимым поведением личности, которое соответствует требованиям профессионального и этического характера, предъявляемых к юристу.

Такая направленность, как правило, сочетается с высоким интеллектом, общей культурой, правовой эрудицией, достаточно ясным представлением о будущей профессиональной деятельности, стремлением развить в себе необходимые качества.

Поведение таких людей, как правило, отличается высокой степенью ответственности, активностью в общественной жизни, умеренным стремлением к лидерству, целеустремленностью. Мотивация такого типа способствует быстрой адаптации студента и успешной учебе.

2. Ситуативный тип профессиональной мотивации. Решающее влияние на выбор профессии оказывают в данном случае факторы, характеризующие внешнюю ситуацию для абитуриента: влияние материальных соображений, места жительства, внешний престиж профессии, ее романтическая притягательность. В формировании стремления поступить в юридический вуз существенное значение для таких людей имеют случайные факторы, влияние близкого окружения.

Ситуативный тип мотивации прогностически неблагоприятен, так как связан с тенденцией к разочарованию и неудовлетворенности своей деятельностью и как следствие — формальному отношению к своим обязанностям.

3. При конформистском типе профессиональной мотивации выбор профессии происходит под влиянием референтной (т. е. субъективно высокозна-

чимой) группы, нормы которой для человека являются главным регулятором поведения. Такой выбор осуществляется абитуриентами, как правило, без учета особенностей своей личности, ее действительной направленности, способностей.

К таким абитуриентам необходимо подходить дифференцированно, поскольку наряду с конформистскими тенденциями у них может иметь место и адекватная мотивация.

4. Компенсаторный тип мотивации встречается у лиц, избирающих юридическую деятельность как область, в которой имеется возможность преодолеть в себе слабые стороны характера (неуверенность, мнительность, замкнутость, переживание личной несостоятельности, некоммуникабельность) благодаря овладению профессией, требующей проявления мужества, самостоятельности, решительности и подобных качеств.

При компенсаторном типе чрезвычайно сильно стремление достичь успеха, даже если для этого нет объективных личностных предпосылок: высокого интеллекта, умения вступать в контакт с людьми и др. Поэтому компенсаторный тип прогностически также неблагоприятен.

5. Криминальный тип мотивации встречается среди абитуриентов крайне редко, но требует безусловного выявления. Эти лица стремятся использовать юридическое образование в своих целях, которые не соответствуют высоким требованиям, предъявляемым к моральному облику юриста. Для них характерны нечестность, беспринципность, склонность к авантюрам, стереотипность в ответах на вопросы, знакомство только с внешней стороной деятельности юристов (16, с. 291-293).

Оценивая способности абитуриента к будущей профессиональной деятельности в органах прокуратуры, следует исходить из соответствующих профиограмм¹, с помощью которых с известной достоверностью можно отобрать претендентов для целенаправленной подготовки в вузах.

По результатам собеседования надлежит составить справку, в которой отразить такие личностные качества абитуриента: социальные, реконструктивные, организационные, удостоверительные, коммуникативные, поисковые, и высказать предложения о том, рекомендовать или не рекомендовать абитуриента для поступления в юридический вуз. Иными словами, имеются ли у абитуриента соответствующие психофизиологические и социально-психические особенности (свойства), необходимые для овладения прокурорско-следственной профессией (профессиональная пригодность).

Профессиональная пригодность является одновременно предпосылкой и условием эффективного осуществления юридической деятельности, характеризующейся профессионализмом. В свою очередь основой профессионализма являются теоретические и прикладные знания, полученные в процессе обучения в высшем юридическом учебном заведении.

В этой связи актуализируется вопрос о создании научной и методической системы подготовки профессиональных кадров для органов прокуратуры Украины, обеспечивающей сочетание фундаментальной подготовки студентов и их глубокой специализации.

Вместе с тем справедливо отмечается, что "основной недостаток современной системы образования зак-

лючается в том, что большую часть времени она тратит на передачу информации, прошлого опыта, почти не уделяя внимания опережающему, развивающему обучению... Высшая школа должна готовить студентов не к умению решать готовые задачи, а к умению извлекать их из сложных жизненных ситуаций, к умению искать нетривиальный подход к их разрешению" (101, с. 107-108).

В этой связи актуальна мысль Ю. М. Грошевого, рассматривающего высшее юридическое образование как "опосредующее звено между правовой наукой и ее практическим применением в учебном процессе. В науке происходит накопление, производство знания, а в образовании — его потребление" (101, с. 133).

Поэтому, выявленные у абитуриентов задатки и способности к овладению профессиями прокурора, следователя должны развиваться в процессе обучения. Иначе говоря, в высшем юридическом учебном заведении потребление знаний должно осуществляться, исходя из способностей студентов¹.

Способность включает в себя потенциальную возможность личности заняться какой-либо деятельностью и умение заниматься доступным видом деятельности.

В психологии выделяют общие и специальные способности человека. Отмечается, что применительно к студенту, основной сферой деятельности которого является учеба, в процессе и под воздействием обучения формируются главным образом общие способности.

¹ В. Л. Васильев определяет способность как совокупность достаточно устойчивых свойств личности, которые обуславливают успешность обучения и совершенствования в определенном виде деятельности, успешность в данном конкретном виде деятельности. (16, с. 296).

¹ Подробнее см. подраздел 2.3 разд. II настоящей работы.

Специальные же способности — это не только дифференцированные способности, которые складываются в процессе профессиональной деятельности, но и способности интегрирования, проявляющиеся в довольно обширных сферах духовной деятельности развивающейся личности в условиях обучения (16, с. 296).

Как известно, основными формами обучения, составляющими модель подготовки студента-юриста, являются такие базовые типы учебной деятельности: академический (ведущая роль отводится лекциям и семинарам), квазипрофессиональный (с широким использованием учебных игр) и учебно-профессиональный (производственная практика, НИРС, курсовые и дипломные работы на материалах следственной и судебной практики).

Эти формы обучения призваны обусловить активность и интенсификацию познавательной деятельности студентов, развить у них самостоятельное и творческое мышление.

Лекции по правовым дисциплинам должны выработать у студента понимание социальной ценности той или иной отрасли права, ее институтов, сформировать навыки самостоятельной работы над литературными и законодательными источниками, помочь овладеть методологией применения научных правовых знаний к различным практическим ситуациям.

Для формирования знаний и профессиональных качеств юриста вообще, в том числе прокурора и следователя, требуется привлечение активных методов обучения, в основе которых лежит активное овладение знаниями и формирование соответствующих установок с помощью упражнений (моделей), имеющих ситуационный или ролевой характер.

Это обусловлено тем, что юридический вуз помимо суммы специальных знаний должен так сформировать личность будущего прокурорско-следственного работника, чтобы у него выработались профессиональные качества, навыки и умения для реализации их в сложных условиях профессиональной деятельности.

В целом же учебный процесс должен быть ориентирован на такие важнейшие составляющие профессионализма, как информационная база, творческое мышление, практические навыки и умения.

Основная задача обучения — активно формировать у студентов все три компонента. Однако традиционные формы обучения нацелены в основном на освоение первого компонента. В то же время приобретение второго и третьего компонентов призваны способствовать активные методы обучения. К ним могут быть отнесены проблемные лекции, анализ конкретных ситуаций методом разыгрывания ролей, тематические дискуссии, профессиональные тренинги и деловые игры.

Метод конкретных ситуаций прежде всего развивает способность к анализу задач и умение формулировать задачу самостоятельно, поскольку, сталкиваясь с конкретной ситуацией, юрист должен определить, есть ли в ней проблема, в чем она состоит, уяснить свою позицию, выяснить, что и как решать и есть ли в этом необходимость. При этом ситуацию следует представлять таким образом, чтобы обучаемый определил, что "дано" и что "требуется найти".

Задача имеет несколько вариантов решения, в равной степени приемлемых к конкретной обстановке. На этом ее свойстве базируется заключительная дискуссия со студентами, в ходе которой сравнивают-

ся найденные ими варианты решения. Это существенно углубляет опыт обучаемых и способствует приобретению ими необходимых навыков и умений.

Практика показывает, что метод анализа ситуаций стимулирует обращение студентов к литературным источникам, нормативным материалам, усиливает их стремление к приобретению теоретических знаний для получения ответов на поставленные вопросы. Его цель — развить у обучающихся инициативу и аналитические способности, умение правильно использовать имеющуюся информацию, самостоятельно выработать и обосновать решения.

Деловая (ролевая) игра обеспечивает максимальное эмоциональное вовлечение ее участников в события, допуская возможность изменить их ход и применить другую стратегию и тактику, создает оптимальные условия для развития гибкости мышления и целеустремленности.

При всем разнообразии игрового материала, атрибутики, правил, назначения и характера игры решается практически одна задача — отработать реакции на проявление воздействия среды, имитация контактов с ней. Деловые игры характеризуются следующими признаками:

- 1) моделирование процесса деятельности специалистов по выработке управленческих решений;
- 2) распределение ролей между участниками игры;
- 3) разграничение ролевых целей при выработке решений;
- 4) взаимодействие участников, исполняющих те или иные роли;
- 5) наличие общей цели у игрового коллектива;
- 6) коллективная выработка решений;

7) реализация в процессе игры "цепочки" решений;

8) многоальтернативность решений;

9) наличие управляемой эмоциональной напряженности;

10) наличие разветвленной системы индивидуальной или групповой оценки деятельности участников игры.

Такие игры служат универсальным методом, активизирующим познавательную активность студентов, развивающим у них систему навыков, умений, знаний, которые необходимы будущему прокурорско-следственному работнику.

Анализировать правовую ситуацию, отделяя важное от второстепенного, формулировать проблемы, проявлять личную инициативу, уметь устанавливать деловой и эмоциональный контакт, осознавать свое место в системе межличностных профессиональных отношений — вот их основные задачи.

Совместная игровая деятельность носит характер ролевого взаимодействия, которое разворачивается в соответствии с нормами закона, рекомендациями правовых наук, основывается на психологических и педагогических закономерностях, характерных для такого взаимодействия.

Интересный опыт внедрения в учебный процесс методов активного обучения накоплен на юридическом факультете Национального университета им. Т. Г. Шевченко. Так, на третьем курсе методом разыгрывания ролей проводятся игровые занятия "Следствие", "Предание суду", "Суд", "Кассация", "Надзор", "Освобождение". С помощью метода имитационных упражнений осуществляется игра "Приговор", в ходе которой из конкретного уголовного дела изымается приговор, а студентам предлагается написать свой по

данному делу. Затем на занятиях оба процессуальных документа сопоставляются и обсуждаются.

Для студентов четвертого курса этого учебного заведения по спецкурсу "Судебная речь" методом анализа конкретных ситуаций проводится игра "Прения сторон".

По конкретным архивным делам районных судов г. Киева студенты готовят обвинительные и защитительные речи, выступают с ними перед специальным жюри, определяющим победителей.

Для пятикурсников разработаны межкафедральные игры: "Адвокат", "Арбитр", "Нотариус", "Прокурор", "Следователь", "Судья", "Юрисконсульт". Цель таких деловых игр — привить студентам практические навыки, а именно: научить пользоваться законодательным материалом не только по уголовному праву и процессу, но и по трудовому, гражданскому, финансовому, административному праву, привить навыки совместной работы при расследовании и рассмотрении дел, осуществлении прокурорского надзора (101, с. 169).

Критерий оценки деловой игры — оптимальность решения предложенной правовой ситуации, которое должно быть принято в пределах отпущенного времени. Оценка же участников производится по степени их активности и того вклада, который способствовал достижению поставленной цели.

Деловые игры знакомят студентов с будущей профессиональной деятельностью, прививают навыки решения приближенных к практике производственных ситуаций и коллективных действий.

Указанный метод внедряется в учебный процесс юридического факультета Украинской академии банковского дела и дает хорошие результаты.

Производственная практика в высших учебных заведениях способствует проверке и закреплению теоретических знаний, полученных студентами в период обучения, помогает приобрести определенные навыки и умения, необходимые в будущей самостоятельной работе, и, наконец, содействует быстрой их адаптации к новым условиям профессиональной деятельности после распределения (101, с. 150). В ходе производственной практики начинается накопление личного практического опыта, что является важным элементом профессионализма в юридической деятельности.

Вместе с тем, как показывает анкетирование, 85 процентов опрошенных студентов не удовлетворены прохождением производственной практики (80, с. 20-22). Известно, что организация и уровень ее зависят от качества базы и подбора непосредственных руководителей практики. Идеальными в этом случае являются практические работники — высококвалифицированные специалисты с большим профессиональным опытом и хорошей теоретической подготовкой.

Необходимо также обеспечить тщательный подбор в высшем учебном заведении членов учебно-методических групп по руководству практикой. В их составе должны быть ведущие преподаватели, хорошо знающие различные виды юридической деятельности, имеющие опыт практической работы.

Заслуживает внимания предложение И. Н. Даньшина о разработке типовой программы и методических указаний по производственной практике для студентов-правоведов, с использованием накопленного всеми юридическими вузами опыта и с учетом последних достижений юридической науки и практики. Она

должна стать основным учебно-методическим документом, определяющим проведение производственной практики по всем юридическим специальностям (101, с. 152).

Проведенные нами исследования показывают, что после прохождения производственной практики в прокуратуре и в суде 14 процентов студентов дневных факультетов Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого изменили свой выбор определенного вида юридической деятельности, объясняя это недостаточной психологической подготовкой.

Как обоснованно указывает В. Л. Васильев, "...еще на студенческой скамье к будущему молодому специалисту может быть обеспечен индивидуальный подход. Он должен занять именно то место, которое будет наиболее соответствовать его творческой индивидуальности". Поэтому В. Л. Васильев обоснованно полагает, что творческий потенциал сильных и слабых сторон личности, реализующихся в юридической деятельности, можно определять по следующей методике:

— составление независимых характеристик коллег по работе, преподавателей вуза, товарищей по учебной группе, самооценка;

— наблюдение на учебных занятиях и в общественной работе, в ходе которого надо учитывать не просто то, как студент учится, но, в первую очередь, за счет каких личностных качеств он добился положительных результатов (например, за счет высокого уровня интеллекта, благодаря профессиональному опыту, настойчивости, самоорганизованности и т. д.);

— тестовое испытание, результаты которого постоянно сопоставляются с данными, полученными другими методами;

— проверка степени развития профессиональных навыков и умений на практических занятиях и в психологической лаборатории (16, с. 298).

Указанное свидетельствует о необходимости разработки положения об отборе и профессиональном обучении кадров для органов прокуратуры Украины, в котором, по нашему мнению, должны быть разработаны:

— система подбора и отбора абитуриентов в юридические высшие учебные заведения;

— система обучения студентов профессиональным знаниям, навыкам и умению работать в органах прокуратуры;

— система контроля за обучением (включая активные формы обучения и производственную практику) и развитием у студентов способностей к прокурорской и следственной деятельности.

Важное место в указанном положении следует отвести вопросам взаимодействия органов прокуратуры и высших учебных заведений при подготовке кадров для органов прокуратуры Украины.

2.3. ПОДБОР, РАССТАНОВКА И ОЦЕНКА КАДРОВ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ.

Служба в органах прокуратуры как вид государственной службы представляет собой одну из разновидностей профессиональной деятельности юриста.

Как обоснованно указывает А.В. Петришин, профессионализм осуществления государственной служ-

бы обуславливает необходимость особой системы подбора и расстановки кадров для замещения должностей в государственном аппарате (79, с. 133).

В теории управления в содержание кадровой работы одни авторы включают подбор кадров (10, с. 24; 40, с. 102; 114, с. 88), другие — отбор кадров (персонала) (30, с. 8), третьи — формирование трудовых ресурсов (120, с. 26).

Ознакомление с понятиями "подбор" и "отбор" свидетельствует о том, что они означают по сути весьма сходные действия — "подобрать" — выбрать соответственно надобности, потребности (72, с. 465), "отобрать" — выделить из общего числа (72, с. 408).

Термин "подбор кадров" устоявшийся в теории управления и воспринят подавляющим большинством ученых, а также практическими работниками (например, п. 1.2 приказа Генерального прокурора Украины № 5 от 5.10.98 г. "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины").

В теории управления под подбором кадров понимают изучение пригодности кандидатов и выбор среди них работника для назначения на ту или иную должность (10, с. 24), установление пригодности работников и отбор наиболее подготовленных из них для выполнения обязанностей по определенной должности (40, с. 102), совокупность процедур по отбору кандидатов на определенную должность на основе анализа и оценки личностных качеств работника, степени их соответствия требованиям конкретной должности (97, с. 244), процесс определения пригодности кадров и отбора наиболее подготовленных для эффективного выполнения ими своих функциональных обязанностей (68, с. 60). Таким образом, подбор кандида-

тов на должность является основой для следующего этапа — отбора будущих кадров организации.

Суть этого процесса правильно обозначил А. В. Жуплев, указав, что "...на основе общих и конкретных требований, предъявляемых к кандидату на занятие данной должности, и оценке всех имеющихся кандидатов по этой должности принимается решение по выбору наилучших из кандидатов" (32, с. 77).

Общепризнано, что процесс подбора кадров включает:

- сбор информации о возможных кандидатах;
- оценку необходимых качеств кандидатов и составление характеристики на каждого из них;
- определение соответствия кандидата требованиям, предъявляемым для занятия данной должности;
- сравнение нескольких кандидатов на одну должность и выбор более подходящего;
- назначение на должность (76, с. 155).

Рассмотрим указанные вопросы подробнее в аспекте нашего исследования. В самом общем виде требования к кадрам органов прокуратуры сформулированы в Законе "О прокуратуре", ст. 46 которого определяет, что прокурорами и следователями могут назначаться граждане Украины, имеющие высшее юридическое образование и обладающие необходимыми качествами. Следовательно, эти качества (их наличие или отсутствие) являются юридически значимым основанием при решении вопросов прохождения службы в органах прокуратуры. Они объективно влияют на процесс и результаты деятельности прокурорских работников по надзору за соблюдением законов, расследованию преступлений, выполнению иных функций (ст. 5 Закона).

Между тем, как было отмечено ранее, систематизированные перечни профессиональных деловых и моральных качеств прокуроров и следователей (профессиограммы) в органах прокуратуры Украины отсутствуют.

Указание на наличие таких качеств, а также их частичная конкретизация содержится в ряде законов, приказов и иных нормативных актах Генерального прокурора Украины. Например, в Положении о классных чинах работников органов прокуратуры Украины выделяется такое качество, как инициативность (п. 4). В Дисциплинарном Уставе прокуратуры Украины обращено внимание на такие качества, как принципиальность, непримиримость к нарушениям законов, гражданское мужество, справедливость, неподкупность, инициативность (ст. 2), добросовестность, оперативность (ст. 4), дисциплинированность (ст. 17).

Приказом Генерального прокурора Украины № 5-1998 г, установлено, что обязательными качествами для работников прокуратуры являются добросовестность, профессиональная подготовка, способность решать задачи по утверждению верховенства права, защите прав человека, интересов государства и общества (п. 1.1); профессионализм, высокие моральные качества, принципиальность и непримиримость к любым нарушениям закона, преданность своим обязанностям (п. 1.2); наличие должных организаторских способностей, общей культуры, умение работать с людьми (п. 3.1).

Авторы научно-практического комментария к Закону Украины "О прокуратуре" отмечают такие качества прокуроров и следователей, как принципиальность, неподкупность, честность, справедливость, объектив-

ность, самокритичность, трудолюбие, дисциплинированность, способность служить только закону и непримиримость к его нарушениям (34, с. 147).

Между тем практика управления кадрами (отбор, расстановка, зачисление в резерв на выдвижение, аттестация и др.) выработала ряд дополнительных критериев, позволяющих охарактеризовать соответствующие качества прокурорских работников.

Явный недостаток указанных требований в нормативных актах вызывает определенные трудности, ошибки в решении различных вопросов кадровой работы в прокуратуре.

Современная теория управления ориентируется на следующие критерии оценки кандидатов при отборе кадров:

— способность принимать решения: аргументация и оценочное сравнение — умение человека сопоставить достоинства и недостатки различных вариантов развития событий и ситуаций, оценивать их соответствие поставленным целям, а также определять условия и логику развития событий и ситуаций;

— деловая ориентация — установка на продуктивную деятельность по достижению результата, умение видеть проблемы и их решение;

— умение работать с цифрами, оперировать большими объемами числовой информации;

— способность к обучению — способность человека к поиску новых знаний, овладению умениями и навыками, умение самоорганизовывать процесс обучения;

— системное мышление — способность создавать новые варианты решения проблемы, понимать как структуры в целом, так и взаимосвязи между различными аспектами ситуации;

— упорство и целеустремленность — умение настоять на своем решении, осознание целей и следование им;

— решительность — способность человека выбирать один из нескольких возможных вариантов развития событий;

— самостоятельность, инициативность, деятельность — умение индивидуально выработать и реализовать решение, активность, энергичность, источник инициативы (внутреннее "Я", а не внешние обстоятельства);

— самоорганизация и способность распределять время — умение человека спланировать собственную деятельность, исходя из задач, ресурсов, конкретных условий;

— готовность к изменениям и гибкость — желание и способность человека быстро ориентироваться в изменяющейся ситуации, адаптироваться к новым требованиям;

— организаторские способности — умение проектировать будущую деятельность группы людей и реализовывать разработанные варианты непосредственно в рамках совместной деятельности;

— коммуникативные способности — владение словом и неязыковыми средствами общения, а также умение вступить в контакт, вести беседу, слушать и понимать собеседника;

— склонность к убеждению и сотрудничеству — способность человека воздействовать на людей путем убеждения;

— способность к ведению переговоров — умение человека в потенциально конфликтных ситуациях найти максимально устраивающее обе стороны

решение, владение конкретными навыками как инструментом ведения переговоров (ПО, с. 387-388).

Полагаем, что указанные критерии могут быть положены в основу отбора и прокурорских кадров, целью которого является обеспечение органов прокуратуры компетентными практичными работниками, с определенным уровнем интеллектуального, психологического и функционального состояния, отражающим их знания, убеждения, навыки и умения в конкретной сфере профессиональной деятельности, обуславливающих в своем единстве их качественную определенность, на основе которой делаются выводы о их соответствии предъявляемым требованиям с точки зрения занимаемой должности или выполняемой работы (38, с. 60-79).

Полагаем, что в Законе "О прокуратуре", наряду с требованиями к кадрам органов прокуратуры, должны быть закреплены и ограничения в принятии на службу в органы прокуратуры. Например, в Законе "О государственной службе" (ст. 12) определено, что не могут быть избранными или назначенными на должность в государственном органе и его аппарате лица, которые: признаны в установленном порядке недееспособными; имеют судимость, несовместимую с занятием должности; в случае приема на работу будут непосредственно подчинены или подведомственны лицам, которые являются их близкими родственниками или свояками; в других случаях, установленных законами Украины.

Категории должностей в органах прокуратуры определяются содержанием, видами и структурой прокурорской деятельности. В прокуратуре работают следователи различных рангов, помощники прокуроров, на-

чальники главных управлений, управлений, отделов и старшие помощники прокуроров, прокуроры оперативных отделов, собственно прокуроры как руководители отдельных звеньев прокуратуры и их заместители.

Считаем, что в основу классификации кадров органов прокуратуры может быть положена их компетенция, определенная законом, и их роль в процессе подготовки и принятия управленческих решений. Исходя из этого, среди кадров органов прокуратуры выделим руководителей и специалистов¹.

Руководители — это работники, возглавляющие определенный коллектив, направляющие и координирующие работу всего аппарата управления или его отдельных звеньев, осуществляющие контроль и регулирующие деятельность коллектива по выполнению поставленных задач и достижению целей. Руководители подразделяются на линейных и функциональных.

Специалисты в органах прокуратуры занимаются решением конкретных вопросов и расследованием уголовных дел, осуществлением надзорных функций, поддержанием государственного обвинения, представительством интересов граждан и государства в судах.

Вместе с тем следует отметить, что указанное деление прокурорских кадров в известной мере условно, поскольку прокурор-руководитель вправе осуществлять функции специалистов, а специалисты в установленном порядке выполнять отдельные функции руководителя.

Справедливо отмечено, что профессиональные особенности деятельности прокуроров определяются ее

содержанием в целом и складывающимся разделением труда внутри прокуратуры (31, с. 255). Поэтому существует серьезная разница между прокурорами-руководителями и прокурорами-исполнителями (прокуроры отделов, помощники) по объемам компетенции, когда прокурор-руководитель решает все вопросы, а прокурор-исполнитель только подготавливает соответствующие материалы.

На эти обстоятельства в свое время обратил внимание Н. Руденко, отметивший, что оперативные работники горрайпрокуратуры (за исключением помощника прокурора, участвующего в рассмотрении дел в суде) не наделены властными полномочиями.

Суть их должностных обязанностей состоит в выявлении нарушений законности, но без права реагирования на них. По мнению авторов, повышению персональной ответственности указанных работников будет способствовать наделение их процессуальной самостоятельностью (прежде всего в общенадзорной деятельности), а также переименование должностей "помощник прокурора" и "старший помощник прокурора" в "прокурора района (города) по общему надзору". Должность же прокурора района (города) именовать "главный прокурор по району (городу)".

При этом по отношению к прокурорам прокуратуры главный прокурор должен обладать лишь организационными полномочиями (распределять обязанности, руководить профессиональной подготовкой и др.) и осуществлять контроль за их работой (89, с. 18-19).

Не лучше обстоят дела и в аппаратах прокуратур областей, Генеральной прокуратуры, где создалась парадоксальная ситуация, которая существует десятилетиями: прокурор отдела, как основное должностное

¹ Вопросы управления вспомогательным персоналом (техническими исполнителями) в настоящей работе не рассматриваются.

лицо системы, несет бремя порученческих обязанностей, не имея практически никаких вытекающих из этих обязанностей прав. Причем и сами обязанности, и права не определены ни законом, ни подзаконным актом. В аналогичном положении находятся помощники прокуроров районов. Это порождает нередко пассивность, безответственность, безынициативность (121, с. 23).

Мы полностью разделяем взгляды, высказанные практическими работниками, и считаем, что дело вовсе не в переименовании должностей, а в наделении работников, имеющих высшее юридическое образование, правом самостоятельно принимать процессуальные решения в связи с выполнением ими профессиональных обязанностей.

Полагаем, что нельзя признать обоснованной практику Генеральной прокуратуры Украины, ограничивающей право оперативных работников самостоятельно принимать решения по результатам проверок ими жалоб граждан. Так, п. 9 приказа Генерального прокурора Украины № 5 от 18.03.97 г. "Об организации работы с обращениями граждан в органах прокуратуры" право принимать решения и давать ответы по отклоненным жалобам предоставлено только прокурорам городов, районов и их заместителям, а в прокуратурах Автономной Республики Крым, областей, г.г. Киев и Севастополь — прокурорам и их заместителям, а также начальникам управлений, отделов и ст. помощникам соответствующих прокуроров.

В специальной литературе обоснованно указывается на то, что прямую ответственность за подбор и расстановку кадров несут руководители предприятий и организаций. Так, Г. Кунц и С. Доннел пишут: "Не-

посредственную ответственность за эффективное выполнение функции комплектования штатов несет каждый руководитель на всех уровнях... Ни отдел кадров, ни любая другая специализированная служба не могут правильно решить эти вопросы" (59, с. 164).

Вместе с тем в п. 2 приказа Генерального прокурора Украины предусмотрено, что работу по подбору кадров органов прокуратуры необходимо считать служебной обязанностью всех руководителей управлений и отделов Генеральной прокуратуры Украины, прокуратур Автономной Республики Крым, областей, г.г. Киев и Севастополь, военных прокуратур регионов и других, которые несут полную ответственность за состояние работ подчиненных и соблюдение ими морально-этических норм работников органов прокуратуры.

Как было отмечено ранее, непосредственно функции по подбору кадров осуществляет кадровая служба организации совместно с руководителями подразделений, для которых подбираются кадры.

Система обеспечения кадрами органов прокуратуры включает:

а) назначение на должность, т. е. привлечение к службе в органах прокуратуры специалистов с высшим юридическим образованием;

б) выдвижение, т. е. назначение уже работающего в прокурорской системе на новую, более высокую должность;

в) ротацию, т. е. назначение, при котором либо название должности остается прежним, а меняется место работы, либо изменяется и должность, но ее уровень остается таким же.

Процедура подбора и отбора кадров в органах прокуратуры регламентирована указаниями Генерально-

го прокурора Украины и его заместителей. Так, указаниями Генерального прокурора Украины от 18.12.95 г. № 6-2831-95 и от 11.12.98 г. № 27/1-1647-98 определен порядок приема, перемещения и увольнения прокуроров, следователей и других специалистов органов прокуратуры Украины. В частности, установлен перечень работников, которые назначаются на должности Генеральным прокурором Украины, а именно:

— все прокурорско-следственные работники, специалисты и главный бухгалтер Генеральной прокуратуры Украины;

— прокуроры Автономной Республики Крым, областей, г.г. Киев и Севастополь;

— первые заместители и заместители прокуроров Автономной Республики Крым, областей, г.г. Киев и Севастополь;

— начальники отделов по надзору за исполнением законов специальными подразделениями по борьбе с организованной преступностью Автономной Республики Крым, областей, г.г. Киев и Севастополь;

— городские, районные, межрайонные и приравненные к ним прокуроры;

— ректор, проректоры Института по повышению квалификации прокурорско-следственных кадров и научно-практических разработок по вопросам организации работы на основных направлениях прокурорской деятельности Генеральной прокуратуры Украины;

— начальники управлений по надзору за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие — прокуратур Автономной Республики Крым, областей, г.г. Киев и Севастополь, военных прокуратур регионов;

— начальники отделов организационно-правового обеспечения указанных прокуратур;

— начальники отделов и старшие помощники областных прокуроров по кадровым вопросам;

— начальники отделов по надзору за соблюдением законов органами СБУ, государственной таможенной службы и пограничной охраны при производстве оперативно-розыскной деятельности, дознания и досудебного следствия и старшие помощники областных прокуроров по этим вопросам¹.

На работников, назначаемых на должности Генеральным прокурором Украины, представляются такие документы:

а) представление о назначении на должность;

б) личный листок по учету кадров;

в) автобиография;

г) аттестация, на лиц из других органов — служебная характеристика;

д) копия документа об образовании;

е) справка-объективка;

ж) две фотографии 4х6 и 3х4 см — для личного дела и удостоверения;

з) на прокуроров, назначаемых на последующий конституционный срок полномочий, — также выписка из справки о результатах проведенной комплексной проверки.

На лиц, претендующих на должности начальников структурных подразделений прокуратур Автономной Республики Крым, г.г. Киев и Севастополь, военных прокуратур регионов наряду с указанными документами представляют справку об основных показателях работы по предыдущей должности.

¹ В настоящее время наименование большинства указанных должностей изменено.

Все работники, назначаемые на должности Генеральным прокурором Украины, проходят собеседование с заместителями Генерального прокурора Украины, руководителями отделов и управлений Генеральной прокуратуры Украины.

Аналогичный порядок приема кадров на работу определен прокурором Автономной Республики Крым, прокурорами областей, г.г. Киев и Севастополь, военными прокурорами регионов.

Считаем, что лицам, впервые поступающим в органы прокуратуры на должности прокуроров и следователей, на основании ст. 13 Закона "О государственной службе" следует также представлять декларации о доходах.

Думается, что существующие методы подбора и отбора кадров в органах прокуратуры Украины не отвечают требованиям сегодняшнего дня и нуждаются в коренном пересмотре, поскольку, как было отмечено ранее, не разработаны общие требования к работникам органов прокуратуры, и на их основе — требования к конкретным должностям. Отсутствует научно обоснованная система подбора и отбора кадров с тем, чтобы выявлять из списка претендентов на должности лиц, наилучшим образом подходящих для занятия вакантного места.

Для этого следует прежде всего обеспечить четкую правовую регламентацию деятельности различных категорий прокурорско-следственных работников путем разработки соответствующих должностных инструкций. Они разрабатываются на основе положений о структурных подразделениях и, являясь организационно-распорядительными документами, с одной стороны, определяют должностные обязанности каж-

дого работника, его права и ответственность за выполняемую работу, а с другой — служат нормативной основой для оценки деятельности работника, установления соответствия занимаемой должности при проведении аттестации и приеме на работу.

Как обоснованно заметил В. В. Цветков, управленческий труд подлежит четкому правовому регулированию, что никак не противоречит его творческой природе и оставляет достаточно простора для выявления индивидуальных качеств служащего.

Право является важнейшим элементом нормативной основы развития инициативы и с учетом своей прогрессивно-поощрительной урегулированности активно воздействует на этическую сторону отношений в сфере государственного управления (113, 120).

Теорией управления разработана следующая структура должностной инструкции:

1. Общие положения. (Основные задачи работников, нормативные документы, которыми они руководствуются в работе, подчиненность работников, порядок назначения и освобождения от должности, уровень квалификационных требований, порядок замещения);

2. Должностные обязанности. (Полный перечень выполняемых работ, должностных обязанностей, в котором должна быть нацеленность на ключевые результаты работы, описан конечный результат и действия к нему ведущие, связь с конечным результатом и целью выполняемой работы);

3. Права. (Закреплены полномочия, которые предоставляются данному должностному лицу, круг вопросов, по которым работник вправе принимать самостоятельные решения, давать указания, подписывать или визировать документы, осуществлять контроль и др.);

4. Ответственность. (Персональная ответственность должностного лица за выполнение возложенных на него обязанностей и использование предоставленных ему прав);

5. Основные взаимосвязи должностного лица (фиксируются все необходимые связи этого лица с работниками своего и других подразделений, а также с внешними организациями) (40, с. 90-98).

В связи с рассматриваемыми вопросами считаем целесообразным обратиться к зарубежному, с нашей точки зрения, эффективному опыту по отбору персонала в современных организациях.

В литературе описаны следующие методы отбора претендентов на должность:

- 1) бесконтактное общение с претендентом;
- 2) тестирование;
- 3) установочное собеседование;
- 4) профессиональные испытания (30, с. 18-154; 114, с. 96-113).

Классический пакет заявительных документов включает:

- 1) заявление;
- 2) автобиографию;
- 3) свидетельства;
- 4) анкеты;
- 5) фотографии;
- 6) рекомендательные письма;
- 7) медицинское заключение;
- 8) заключение графологической экспертизы.

В большинстве случаев при анализе заявления обращается внимание на 4 основных момента:

- 1) внешний вид или оформление;
- 2) содержание;

- 3) точность;
- 4) стиль.

Анализ биографических данных предполагает, что биография человека является достаточно надежным индикатором его потенциала для успешного выполнения определенных производственных функций.

Как правило, большинство специалистов склоняются к единой структуре биографии, содержание которой может быть представлено такими позициями:

- 1) фамилия, имя, отчество;
- 2) место жительства;
- 3) дата рождения, место рождения, гражданство;
- 4) семейное положение;
- 5) школьное образование (с результатом экзаменов);
- 6) профессиональное образование (с результатом экзаменов);
- 7) работа по профессии (профессиональная деятельность);
- 8) профессиональные способности;
- 9) повышение квалификации (30, с. 29).

Анализ содержания биографии дает возможность ответить на ряд вопросов, связанных с изучением таких объектов исследования, как смена рабочих мест (сферы труда), их причины, а также обнаружить провалы в биографии.

Среди документов для найма отводится значительное место свидетельствам, в которых отражается и подтверждается набор профессиональных и личных качеств кандидатов (так называемые образовательные свидетельства и трудовые свидетельства).

Оценка кандидата содержит три основных момента: качество, количество, готовность к труду.

Обязательным условием при отборе кадров является наличие анкет, среди которых различают персональные и автобиографические. В качестве основы для разработки персональной анкеты может быть использована группа вопросов, объединенных в следующие разделы:

- 1) автобиографические данные;
- 2) жилье;
- 3) профессиональное образование;
- 4) супруг(а), дети, родители;
- 5) ограничения трудоспособности;
- 6) военная служба;
- 7) прошлая практическая деятельность;
- 8) другие интересы и способности;
- 9) разное;
- 10) будущая занятость.

В биографическую анкету принято включать такие вопросы:

- 1) школа, особенно успехи по отдельным предметам и отмеченная активность;
- 2) мотивы при выборе профессии;
- 3) поведение в свободное время и интересы;
- 4) семья;
- 5) социальная активность;
- 6) автопортрет и самооценка.

Нередко к пакету заявительных документов прилагаются рекомендательные письма, трудовые характеристики или различного рода отзывы о кандидате. Иногда познание кандидата на должность осуществляется путем изучения его почерка специалистом-графологом. Графология дает целостную оценку личности кандидата, особенно его психических предпосылок к работе.

Не менее важным для работодателя является установление физической пригодности кандидата на должность путем медицинского обследования перед заключением трудового договора. В этом случае профессиональная медицинская экспертиза должна вынести заключение о пригодности либо непригодности обследованного к конкретной работе.

Тестирование персонала относят к психологическим и "полуконтактным" методам отбора. Немецкий исследователь А. Компа в широком смысле под тестом понимает метод сбора данных, при котором в стандартных условиях улавливаются индивидуальные черты или реакции. А в узком смысле, по его мнению, с помощью тестирования в первую очередь оцениваются такие личностные качества испытуемого, как интерес, мотив, способности (30, с. 99).

Таким образом, тестирование направлено на выявление личностных реакций, их измерение и сравнение с качествами других испытуемых.

При отборе поступающих на работу выделяют три основные ситуации, в которых при постановке задач применяется психологическое тестирование:

- 1) в наличии имеется несколько свободных мест и есть только один претендент. Поступающий должен занять то место, которое ему больше всего подходит;
- 2) количество вакантных мест и число претендентов одинаковы. Необходимо добиться оптимального распределения;
- 3) свободно только одно место, а в наличии имеется несколько претендентов, из которых необходимо найти более подходящего (30, с. 106-107).

В зарубежной теории управления разработаны требования, предъявляемые к оценке качества тестов, кото-

рые по ряду признаков разделены на основные (объективность-надежность-валидность) и побочные (нормированность-сравнимость-целесообразность) (30, с. 114-127).

Первоначально тестированию на профессиональную пригодность подвергались представители профессий, связанных с повышенным риском — космонавты, летчики, военные. По мере совершенствования методов тестирования и усиления внимания зарубежных компаний к подбору кадров многие начали использовать тесты для определения потенциала руководителей и специалистов.

В печати появились сообщения о том, что специалистами Российской правовой академии разработана система тестов по оценке интеллекта, состояния психического здоровья и профессиональной склонности кандидатов в судьи.

По заданию Министерства юстиции Российской Федерации разрабатывается система отбора госслужащих, включая руководителей органов и учреждений юстиции. Однако, как заметил автор одной из публикаций, "...властные структуры пока что юридически никак не выразили своего отношения к тестированию и связанному с ним отбору кандидатов... Если мы не хотим столкнуться с ситуацией, когда в высокие кресла "пожизненно" заберутся "злые психопаты" или лица с невысоким интеллектом, или те, кому "показано" трудиться лишь художественными редакторами..., пора изменить "официальное отношение" к процессу и результатам тестирования" (14, с. 46). Как говорится, комментарии излишни!

Следующей стадией отбора кадров является установочное собеседование. Цель его — оценка степени соответствия кандидата портрету идеального работ-

ника, его способности выполнять требования должностной инструкции, потенциала профессионального роста и развития, способности адаптироваться в организации, условиях работы, ее оплата и т. д.

Важно помнить, что собеседование является двусторонним процессом — не только организация оценивает кандидата, но и кандидат оценивает организацию с точки зрения ее соответствия собственным интересам и запросам.

В Указании Генерального прокурора Украины от 18.12.95 г. № 6-2831-95 отмечено, что все работники, которые назначаются Генеральным прокурором Украины, проходят собеседование с заместителями Генерального прокурора Украины, руководителями управлений и отделов Генеральной прокуратуры Украины. Однако форма и круг вопросов собеседования, способы его фиксации и оценки не определены.

Между тем наука управления выработала определенный подход и способы осуществления собеседования с претендентом на должность. Такое собеседование, именуемое интервью, популярно как способ отбора кадров из-за его гибкой управляемости (возможность совершить постепенное вхождение в разговор), многофункциональности (возможность не только собрать данные о претенденте, но и передать ему необходимую информацию), возможности сбора данных для различных целей.

В зависимости от количества лиц, которые ведут интервью со стороны работодателя, различают:

единичное интервью, при котором разговор с кандидатом ведет один интервьюер;

двойничное интервью, когда разговор с кандидатом ведут 2 человека, имеющие цель установить его способность включиться в данную работу;

групповое интервью, предполагающее участие в разговоре представителей со стороны работодателя и других (помимо указанных выше) лиц.

Отмечается, что интервью — сложный творческий процесс, эффективность которого, помимо прочего, во многом зависит от уровня компетентности интервьюера, его способности уловить "подводную" часть профессионального диалога, адаптировать его к конкретным условиям и путем длительной шлифовки выработать свой почерк контактного общения с претендентом, вывести собственную формулу успеха (30, с. 136-137).

Учеными и практиками выработаны семь фаз общения с претендентом на должность (30, с. 139):

| Фаза | Содержание разговора | Преимущественные функции |
|-----------------|--|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Контактная фаза | Приветствие, взаимное представление, обоснование приглашения. Допускаются вопросы об уровне знаний кандидата о предприятии для выяснения "интенсивности" его интересов. Заверение кандидата о конфиденциальности беседы. | Снижение барьеров и порога страха. |
| Основная фаза | Выяснение личного, семейного и социального фона кандидата (например, вопросы о происхождении и занятиях в свободное время). | Проверяется, подходит ли кандидат к прилагаемой рабочей группе по своим способностям к контактированию. Определение степени мобильности и гибкости. |

| 1 | 2 | 3 |
|---------------|--|---|
| Основная фаза | Выявление образовательного уровня кандидата, включая, повышение квалификации и стажировки. | Получение базовых сведений о готовности претендентов к образованию и стремлению к своему развитию. |
| Основная фаза | Выяснение профессионального развития и профессиональной квалификации. Вопросы по профессии, профессиональным планам; выяснение критической оценки прежнего поля деятельности, уточнение основания для желания сменить место работы | Заключение о кандидате относительно его инициативы, самооценки, способности к самокритике, оснований для частоты смен должностей. Проверка письменной информации. |
| Основная фаза | Информирование кандидата о предприятии (организации), отделе, рабочей группе, должности и ответы на вопросы кандидата. | Избежание неправильных или искаженных представлений со стороны кандидата о месте работы. |
| Основная фаза | Переговоры о контракте. | Пояснение различных аспектов трудового договора, величины дохода, социальных гарантий, а также возможностей развития, роста и повышения квалификации. |
| Основная фаза | Заключение разговора: резюме о результатах собеседования, определение срока принятия решения. | Мотивация для времени раздумий. |

Предложенная схема интервью показывает, что к концу собеседования поле познания о кандидате постепенно сужается. Это проявляется не только в объеме полученной информации, но и в затраченном на это времени. Указанный процесс наглядно изображается в виде "конуса" собеседования" (30, с. 140):

| | | |
|----------------------|---|-----------|
| Фаза 1 \ 1 | Приветствие и взаимное представление. Благодарность за заявительные документы и участие в собеседовании. Заверение, что доверительность разговора и содержание документов будут обеспечены. | 1 / / |
| Фаза 2 \ \ | Вхождение в личностную ситуацию кандидата: происхождение, родительский дом, семья, место жительства. | / / / |
| Фаза 3 \ \ \ | Образовательный путь кандидата: учебные заведения, намерения стажироваться внутри или за пределами предприятия, хобби. | / / / |
| Фаза 4 \ \ \ \ | Выяснение профессионального развития кандидата: профессии родителей, занимаемые до этого должности, профессиональные планы. | / / / / |
| Фаза 5 \ \ \ \ \ | Информация о предприятии, отделе, группе и должности. | / / / |
| Фаза 6 \ \ \ \ \ \ | Переговоры о контракте | / / / / |
| Фаза 7 \ \ \ \ \ \ \ | Заключение договора | / / / / / |

Наиболее часто встречаются такие ошибки, допускаемые интервьюером при найме кандидатов:

1. использование наводящих вопросов, на которые кандидат даст ответ, ожидаемый интервьюером;
2. ведение беседы в стиле экзамена или допроса;
3. очень высокая разговорная активность со стороны интервьюера;

4. выражение согласия или критики;
5. устное формулирование в конце беседы уже установленного отказа.

Интересны и правила, предлагаемые специалистами, для практического использования при интервьюировании претендентов:

1. Самодовольство мешает объективности. Поэтому собственное первое впечатление нужно сначала поставить под сомнение, то есть к первому впечатлению относиться критически.

2. Возможные источники ошибок до окончательного суждения лучше искать в себе самом. При этом полезно смотреть на себя как бы со стороны.

3. Ни в коем случае не мерить по себе. У каждого есть свои сильные и слабые стороны, только раскрываются они по-разному. Неумно собирать в коллективе людей с одинаковыми точками зрения. Для руководства это может быть и удобно, но не на пользу дела. Поэтому руководитель службы управления персоналом должен посоветоваться с ведущим специалистом, который, зная сильные и слабые стороны действующих руководителей, может повлиять на них, подготовив их к встрече с кандидатами.

4. Зарезервировать достаточное время для собеседования. Так называемая "беседа на ходу" ведет к поверхностному суждению.

5. Беседовать с претендентом необходимо целенаправленно. Не общее впечатление, которое часто эмоциональное, а определенная линия разговора приводит к достоверному мнению.

6. Умение правильно сделать оценку нужно постоянно вырабатывать. Лучше всего это достигается с помощью письменного составления мнения об об-

щем развитии кандидата. Сравнение первого суждения с более поздним показывает, должен ли быть положен в основу собеседования другой критерий (30, с. 143-144).

Для оценки кандидатов по результатам собеседования рекомендуется использовать такой своеобразный оценочный лист (114, с. 101-102):

| | | | | |
|---------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|--------|------------|
| ф , И., О. | | | | |
| Кандидат на замещение | | Название должности | | |
| Собеседование проведено Дата | | Ф., И., О., должность сотрудника | | |
| | Опыт работы Комментарии: | Выше сред. | Средн. | Ниже сред. |
| | Образование: Комментарии: | " | " | " |
| | Личные характеристики | | " | " |
| 1. | Зрелость | | " | " |
| 2. | Лидерство | " | " | " |
| 3. | Групповая работа | " | " | " |
| 4. | Аналитические способн. | " | " | " |
| 5. | Уверенность в себе | " | " | " |

| | | | | |
|--|---------------------------------------|---|---|---|
| 6. | Ориентированность на интересы клиента | " | " | " |
| 7. | Коммуникабельность | " | " | " |
| | Общая оценка: Комментарии: | " | " | " |
| <p>Предложения: ... Рекомендовать принять на работу ... Рекомендовать для следующего собеседования ... Рассмотреть как кандидата на другую должность ... Отказать</p> | | | | |

Подпись

Полагаем, что указанный опыт может быть использован и при отборе кадров в органах прокуратуры Украины.

Одним из самых надежных методов в системе отбора кадров являются профессиональные испытания, которые позволяют непосредственно ознакомиться с квалификацией претендента.

По мнению немецкого ученого К. Ришара, профессиональные испытания инсценируют конкретные ситуации из того поля деятельности, для которого подыскивается работник.

Кандидат должен показать, как он справляется с поставленной задачей. Образ его действия оценивается несколькими квалифицированными экспертами, регистрируется по определенным критериям с целью познать типичное поведение и при этом сделать вы-

вод, приняв во внимание и личностные качества претендента (30, с. 148).

Наукой и практикой разработаны следующие этапы процедуры профессиональных испытаний:

1) выбор критического события из будущей профессиональной деятельности претендента или тех случаев из ежедневной практики, преодоление которых может говорить об успешности или неуспешности выполнения предстоящей работы;

2) определение формы профиспытания и разработка задания;

3) проведение профиспытаний с фиксацией результатов в наблюдательном листе, с помощью видеокamеры и т. п.;

4) оценка образа действия кандидата.

При выяснении оценки комиссия должна определить, отвечает ли кандидат минимальным требованиям вакантной должности, а с другой стороны — насколько можно в последующем устранить слабые стороны работника.

К сожалению, при отборе кандидатов на службу в органы прокуратуры Украины они не подвергаются профессиональным испытаниям. По нашему мнению, это препятствует решению вопросов о наиболее эффективной расстановке кадров.

Отсутствует и механизм привлечения кадровыми аппаратами органов прокуратуры Украины к работе по профессиональному психологическому отбору в органы прокуратуры специально подготовленных для такой работы психологов. Между тем российский ученый В. В. Романов разработал теоретическую модель психологического отбора в органы прокуратуры, которая применяется на практике в органах прокуратуры Российской Федерации (87).

По мнению указанного автора, основными особенностями прокурорско-следственной деятельности, которые отражают ее содержание, являются:

1. правовая регламентация профессионального поведения прокурорских работников;

2. властный, обязательный характер профессиональных полномочий работника прокуратуры;

3. экстремальный характер правоохранительной деятельности прокурора и следователя;

4. нестандартный, творческий характер правоохранительной деятельности работника прокуратуры;

5. процессуальная самостоятельность, персональная ответственность прокурорского работника.

Полученные сведения о кандидате сравниваются с необходимыми качествами и делается один из выводов о претенденте:

— полностью отвечает требованиям прокурорско-следственной специальности;

— в основном отвечает требованиям прокурорско-следственной специальности;

— частично отвечает требованиям прокурорско-следственной специальности;

— не отвечает требованиям прокурорско-следственной специальности.

Как было отмечено ранее, практика отбора кадров в органах прокуратуры Украины существенно отличается от вышеизложенной.

Не является исключением и отсутствие конкурсногоTM при отборе кадров — важнейшем принципе замещения должности государственного служащего.

Между тем, современные научные исследователи в сфере управления кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации подтверждают эффективность

указанного принципа при отборе кадров в органах прокуратуры. Для этого предлагается ввести квалификационные экзамены для кандидатов на должности помощников прокуроров и следователей (28, с. 56; 56, с. 27).

На сегодняшний день на практике используется более 20 методов оценки качества кандидатов на государственную службу. При этом каждый из них имеет свои положительные стороны, но ни один не может претендовать на абсолютно объективное и полное отображение интересующих нас качеств личности.

По мнению ученых, при формировании персонала государственной службы целесообразно применять такие методы:

- собеседование;
- тестирование;
- оценку по дефектам;
- анкетирование;
- метод экспертного опроса;
- матричный метод оценки;
- метод групповой дискуссии;
- метод деловой игры (41, с. 190-194).

Следующим важнейшим элементом кадровой работы является расстановка кадров, которая по справедливому замечанию А. М. Омарова, "представляет собой органичное продолжение процесса их подбора, этап реализации его результатов" (73, с. 217)¹.

Какие же цели преследует расстановка кадров? По мнению одних авторов, расстановка кадров — это распределение управленческих работников по видам работ (76, с. 157). И. М. Слепенков, Ю. П. Аверин полагают,

что расстановка кадров необходима для "замены слабых работников квалифицированными" (97, с. 249).

Указанные определения не раскрывают задач, стоящих перед кадровыми службами, осуществляющими такую деятельность. Полагаем, что наиболее полно задачи и содержания указанной деятельности определены авторами общетраслевых научно-методических рекомендаций по вопросам научной организации труда в управлении производственным коллективом "как процесс социально обоснованного, экономически целесообразного распределения работников по структурным подразделениям и должностям в соответствии с уровнем и профилем полученной ими подготовки, опытом работы, деловыми и личными качествами в целях эффективного выполнения производственных задач" (68, с. 60).

Таким образом, расстановка кадров в органах прокуратуры предполагает обоснованное и экономически целесообразное распределение работников по структурным подразделениям и должностям в соответствии с требуемым уровнем и профилем подготовки, опытом работы, деловым и личным качествам.

Расстановка кадров, в силу изложенного, решает две взаимосвязанные задачи: назначение на должность наиболее подходящих работников и нахождение для каждого из них наиболее соответствующей его данным сферы трудовой деятельности.

Указанные задачи не из легких, необходимы опыт и умение работников кадровых служб органов прокуратуры с тем, чтобы отделить профессиональные деловые качества претендента от словесной мишуры и внешней показухи.

¹ Аналогичные взгляды высказаны и другими учеными. См. напр.: (51, с. 227-228; 97, с. 249; 86, с. 187 и др.).

Один из самых знаменитых менеджеров Америки Ли Якокка так говорит об этом: "Я наблюдал много случаев, когда люди годами занимали посты, не соответствующие их возможностям. Чаще всего администрация не располагала средствами выявить это до того, когда уже было слишком поздно. Любая компания теряет хороших работников, просто оказавшихся не на своем месте; они, быть может, получили бы большее удовлетворение и достигли бы больших успехов, если бы их не увольняли, а переводили на более подходящую для них работу. Совершенно очевидно, что чем раньше выявляется суть проблемы, тем лучше шансы на ее решение" (126, с. 89).

Добавим, что нарушение указанных положений ведет к тому, что прокурорские работники, занимающие "не свои" должности, зачастую систематически подвергаются мерам дисциплинарного воздействия без выяснения вопроса о соответствии их занимаемой должности. Между тем, выход может быть в ротации, то есть перемещение их на другие должности с целью отыскания наиболее оптимального варианта расстановки кадров.

Интересным представляется вопрос и о мотивации прокурорского труда. В теории управления мотивация рассматривается как процесс побуждения себя и других к деятельности для достижения личных целей и целей организации (120, с. 81).

Современные теории мотивации, объясняющие поведение человека в организации, основаны на двух основных понятиях: потребности и вознаграждении. Наиболее популярной является теория мотивации американского психолога Абрахама Маслоу, который разделил потребности человека на первичные и вторичные и построил их в виде пирамид (120, с. 83):

V ступень: потребность в самовыражении, например, раскрытие собственных способностей в творчестве в различных направлениях, в росте личности и реализации ее возможностей;

IV ступень: потребность в признании, уважении, например, приобретение власти, престижа, авторитета в каких-то сферах жизни, в обществе, государстве, семье, самоуважение, оценка личных достижений;

III ступень: потребность в поддержании социальных контактов, социальные потребности, например, установление дружеских отношений в коллективе, принадлежность к организации;

II ступень: потребность в безопасности, защищенности, надежности, например, иметь постоянный источник доходов, жилье, жить в мирной обстановке; иметь право на гарантированную пенсию; иметь возможность получать квалифицированную медицинскую помощь;

I ступень: физиологические потребности в чистом воздухе, воде, пище, тепле и др.

Потребности первичные, как правило, врожденные, физиологические, находятся на I и II ступенях. Потребности психологические, направленные на удовлетворение более высоких стандартов, рассматриваются как вторичные и отнесены к III, IV и V ступеням пирамиды.

Как известно, потребности человека определяют его поведение. По мнению А. Маслоу, поведение человека начинается с удовлетворения потребности, находящейся на I нижней ступени. Когда же потребность удовлетворяется, действие ее прекращается и начинается действие следующей неудовлетворенной потребности. И так вверх, преодолевая ступень за ступенью.

Психологи разработали способы обеспечения указанных потребностей. Так, для удовлетворения потребности в уважении рекомендуют выполнять следующие правила:

- 1) предоставлять более содержательную работу;
- 2) высоко оценивать и поощрять работника;
- 3) предоставлять работнику дополнительные права и возлагать на него дополнительные обязанности;
- 4) продвигать по службе;
- 5) обеспечивать переподготовку, повышение квалификации.

В то же время для удовлетворения потребности человека в самоуважении рекомендуется поручать ему важную и сложную работу, поощрять развитие творческих способностей.

В теории управления определено, что расстановка кадров связана с деловой карьерой, под которой понимают продвижение работника по ступенькам служебной лестницы или последовательную смену занятий как в рамках отдельной организации, так и на протяжении всей жизни, а также восприятие работником этих этапов (17, с. 351).

А. Э. Жалинский обоснованно считает, что понятие профессиональной карьеры скомпрометировано понятием "карьерист". Между тем законодательство и практика нуждаются в этом термине. Он обозначает работу, продвижение и принадлежность к устойчивой, иерархически организованной системе должностей, которая определяет стаж, льготы, условия продвижения по службе, единые требования к ней применительно к специфике юридической деятельности, определяемой целью, кругом обязанностей, методами осуществления и обособленной ведомственно, организовано (31, с. 224).

В Законе Украины "О государственной службе" раздел V именуется "Служебная карьера", однако вместо указанного термина законодатель использует термин "прохождение службы", под которым понимает прием на государственную службу, продвижение, стимулирование труда, решение других вопросов, связанных со службой (ст. 24).

Вместе с тем в научной и учебной литературе об организации работы в органах прокуратуры и на практике вопросы деловой, служебной карьеры работников прокуратуры не рассматриваются.

Работники органов прокуратуры стесняются вести разговоры о своей служебной карьере, полагая, что это может оцениваться как проявление личной нескромности и преувеличение своих способностей и возможностей¹.

В. Р. Веснин выделяет следующие семь устремлений работника занять определенную должность с тем, чтобы обеспечить себе служебную карьеру:

1. Автономия. Человеком движет стремление добиться независимости.

2. Техничко-функциональная компетентность. Человек стремится стать лучшим специалистом в своем деле и решать сложные проблемы.

3. Безопасность и стабильность. Работником управляет желание сохранить и упрочить свое положение, поэтому он стремится занять место, которое бы создавало эти гарантии.

4. Управленческая компетентность. Человеком руководит стремление к власти, лидерству, успеху, которые ассоциируются с высокой должностью, рангом, статусом, званием и др.

¹ На эти обстоятельства обоснованно указывает А. Ф. Смирнов. (100, с. 191).

5. Предпринимательская креативность. Человеком руководит стремление создавать или организовывать что-то новое, заниматься творчеством. Такую возможность обеспечивает соответствующая должность.

6. Потребность в первенстве. Человек стремится к карьере ради того, чтобы быть всегда и везде первым.

7. Стиль жизни (17, с. 352).

Полагаем, что знание и учитывание работниками кадровых служб органов прокуратуры указанных факторов, влияющих на профессиональную деятельность кадров, безусловно способствовало бы повышению эффективности управления кадрами в органах прокуратуры и стимулировало бы повышение эффективности профессиональной деятельности прокурорско-следственных работников.

Как известно, из всех существующих способов расстановки кадров (выборы, назначение, конкурс) в органах прокуратуры применяется единственный — назначение на должность. Процедуры назначения различны и зависят от должности, на которую проводится назначение. Они определены Конституцией Украины (ст. 123), Законом "О прокуратуре" (ст. 15, 16), приказами, указаниями Генерального прокурора Украины.

По мнению Л. П. Воронцовой, при применении норм о назначении на должность возникают правоотношения внутри прокурорской системы, которые носят организационно-правовой характер (18, с. 14).

Полагаем, что более точно сущность указанных правоотношений обозначил Ю. Н. Стариков, определив их как государственно-служебные (103, с. 398). В самом деле поступление гражданина на службу в органы прокуратуры оформляется посредством тру-

дового договора, который заключается на неопределенный срок, и приказом о назначении на соответствующую государственную должность.

К условиям прохождения службы в органах прокуратуры относятся:

- продолжительность рабочего времени;
- ежегодные оплачиваемые отпуска;
- дополнительные отпуска;
- денежное довольствие работников;
- льготы, гарантии и компенсации;
- государственное личное и дополнительное социальное страхование;
- порядок обеспечения жилой площадью, служебным транспортом;
- услуги технического и социально-бытового характера и др.

Большинство указанных вопросов законодательно регламентированы и проблем при реализации их на практике не возникает. Вместе с тем крайне актуальным является вопрос обеспечения прокурорских работников жильем. Как известно, в соответствии с ч. 5 ст. 49 Закона "О прокуратуре" прокуроры и следователи, назначенные на работу в другую местность, в течение шести месяцев обеспечиваются исполкомами местных советов народных депутатов благоустроенным жилым помещением во внеочередном порядке.

По сравнению с порядком обеспечения жильем судей, определенным ч. 7 ст. 49 Закона "О статусе судей", прокурорские работники находятся в худшем положении (нуждающиеся судьи обеспечиваются в шестимесячный срок жильем, даже если не требуется переезд в другую местность). Однако, даже при та-

ком минимальном праве на обеспечение жильем, в 1998 году каждый шестой оперативный работник органов прокуратуры Украины не имел жилья, в том числе 130 горрайпрокуроров. Отсутствие должных жилищных условий влечет за собой значительный отток кадров, как правило, наиболее продуктивного возраста, из органов прокуратуры¹.

Проблемой кадрового обеспечения органов прокуратуры являются протекционизм и субъективизм при принятии решений о назначении на конкретную должность, а также поверхностное отношение к подбору руководящих кадров.

Еще в приказе Генерального прокурора СССР № 100 от 15.11.84 г. "О мерах по дальнейшему улучшению работы с кадрами в органах прокуратуры" отмечалось, что в органах прокуратуры встречаются факты подбора кадров по признакам личной преданности, родства, землячества.

Хотя руководство Генеральной прокуратуры Украины на такие факты не указывает, но чем тогда можно объяснить то обстоятельство, что каждый раз с приходом нового Генерального прокурора Украины почти половина кадрового состава прокуроров областей заменяется новыми работниками?

Что касается случаев поверхностного отношения к подбору кадров, то в решении коллегии Генеральной прокуратуры Украины от 26.02.99 г. указано, что коллегией Генеральной прокуратуры было отклонено 12 кандидатур на должности горрайпрокуроров, поскольку они не имели необходимого опыта работы,

¹ См.: решение коллегии Генеральной прокуратуры Украины от 26.06.99 г. "О состоянии выполнения приказа Генерального прокурора Украины № 5-98 "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины".

ранее увольнялись из органов прокуратуры, длительное время работали в этих же прокуратурах.

В то же время изучение качественного состава руководителей кадровых подразделений областей показало, что треть из них не подготовлена к этой работе.

Важнейшим элементом управления кадрами в органах прокуратуры является аттестование прокурорско-следственных работников. В соответствии с ч. 4 ст. 48 Закона "О прокуратуре" прокуроры и следователи прокуратуры подлежат аттестации один раз в пять лет. Порядок аттестации определяется Генеральным прокурором Украины.

Положением об аттестовании прокурорско-следственных работников органов прокуратуры Украины, утвержденным приказом Генерального прокурора Украины № 2223ц от 9.09.98 г., определено, что аттестование:

- 1) должно содействовать обеспечению оптимальной расстановки кадров;
- 2) является надежным средством оценки их деловых качеств и устранения недостатков в работе и поведении (п. 1).

В п. 1.3 приказа № 5 Генерального прокурора Украины от 5.10.98 г. "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины" к целям аттестования отнесены также:

- 1) значительное улучшение деятельности конкретных работников;
- 2) ориентирование их на достижение положительных результатов в работе;
- 3) содействие созданию резерва на выдвижение.

Здесь же определено, что очередное аттестование должно проводиться один раз в пять лет, а досрочное

— при выдвижении на вышестоящие должности и в случае ненадлежащего исполнения служебных обязанностей либо совершения позорящего прокурорского работника поступка.

Таким образом, аттестование — это управленческая кадровая процедура, осуществляемая в соответствии с требованиями закона и специальных нормативно-правовых актов по установлению квалификационной оценки работников прокуратуры на основе изучения их профессиональных и моральных качеств в целях определения служебного соответствия занимаемой должности, перспектив должностного продвижения и принятия на этой основе управленческих кадровых решений (54, с. 222).

Интересно отметить, что Законом Украины "О государственной службе" вообще не предусмотрена аттестация государственных служащих. В то же время Закон Российской Федерации "Об основах государственной службы Российской Федерации" — в ст. 24 предусматривает, что аттестация проводится для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности, а также для решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда. Таким образом, законодатель выделяет две основные задачи аттестации:

1) установление соответствия служащего занимаемой должности (определение уровня профессиональной подготовки);

2) присвоение квалификационного разряда.

Ю. Н. Стариков справедливо обращает внимание на то, что аттестация в более широком понимании решает следующие основные задачи:

— соблюдение на практике принципов государственной службы;

— обеспечение законности в системе функционирования государственной службы;

— формирование профессионального кадрового персонала государственных органов;

— выявление потенциальных возможностей государственного служащего с целью повышения его по службе;

— применение к государственному служащему мер ответственности и поощрения;

— повышение дисциплины и ответственности;

— обеспечение реального функционирования механизма продвижения служащего по служебной лестнице;

— поддержание стабильности государственной службы;

— стимулирование повышения квалификации и профессионализма служащих;

— предупреждение и борьба с правонарушениями и коррупцией в системе государственной службы (103, с. 399).

Основными задачами аттестации работников органов прокуратуры, по мнению авторов Комментария к Федеральному Закону "О прокуратуре Российской Федерации", являются:

— определение служебного соответствия занимаемой должности;

— выявление перспективы использования потенциальных возможностей и способностей работника;

— стимулирование роста профессиональной компетенции;

— определение направлений повышения квали-

фикации, профессиональной подготовки и переподготовки;

— внесение и обоснование предложений о перемещении кадров, освобождении работника от должности, а также переводе на более (или менее) квалифицированную работу (54, с. 223).

Полагаем, что аттестация прокурорско-следственных работников органов прокуратуры Украины преследует аналогичные задачи.

Аттестация, как обоснованно указывает Д. А. Гавриленко, является персональной оценкой профессиональных качеств прокурорско-следственного работника и определяется как установленный законом порядок периодической проверки теоретических знаний, практических навыков, способностей и реальных возможностей работника с целью определения соответствия его занимаемой должности, перспектив к дальнейшему перемещению (включению в резерв на выдвижение, понижение или повышение в должности) (20, с. 188).

Проблема аттестации прокурорско-следственных работников, как нам представляется, может быть рассмотрена как процесс тщательной проверки работы прокурора или следователя, определения результатов служебной деятельности оценки его качеств, профессиональных способностей и опыта (1), как научно обоснованные требования к составлению документов по аттестации, характеризующих работника (П).

Решение задач, которые предусматривает аттестация кадров, зависит от точности их оценки, определения состояния и уровня их квалификации. Очень важно, чтобы эта оценка не была поверхностной и формальной. Иначе служебные характеристики как спо-

соб аттестации не смогут дать точного, глубокого и комплексного представления о профессиональных и нравственных качествах прокурорских работников.

Исследования показали, что обстоятельства, отрицательно влияющие на качество процедуры аттестования работников органов прокуратуры, могут быть следующие:

— недостаточные теоретико-методические, социально-психологические познания у работников, составляющих аттестационные характеристики, несовершенство, а то и отсутствие методических рекомендаций, необходимых для правильной оценки кадров;

— отсутствие надлежащего нормативного регулирования оценки деятельности прокурорско-следственных кадров, ведущее к необъективной оценке качества работы кадров.

Во многом этому способствует и сам порядок проведения аттестации, который включает:

- образование аттестационной комиссии;
 - подготовку и составление аттестаций;
 - рассмотрение аттестаций на заседаниях аттестационных комиссий;
 - принятие решений в отношении аттестуемых лиц;
 - обжалование решений аттестационных комиссий.
- Рассмотрим некоторые вопросы подробнее.

Пунктом 1 разд. III Положения об аттестации прокурорско-следственных работников органов прокуратуры предусмотрено, что на каждого работника составляются аттестационные документы: биографическая справка, аттестационная карточка и характеристика деловых и личных качеств. Аттестационная карточка содержит об аттестуемом информацию трех видов:

- 1) личные качества (11 позиций);
- 2) функционально-психологические качества (5 позиций);
- 3) профессиональные качества (5 позиций).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что наиболее тщательному исследованию подлежат личные качества прокурорско-следственных работников. Полагаем, что такой "перекос" в ущерб функционально-психологическим и профессиональным качествам работника вряд ли оправдан.

Исследователи сетуют на то, что при характеристике моральной сферы личности мало внимания уделяется фиксации таких необходимых прокурору и следователю качеств, как честность (1 %), объективность (2 %), отзывчивость (4 %) и ряд других (92, с. 15).

В то же время зарубежный опыт аттестации кадров позволяет сделать вывод о том, что "непосредственными объектами аттестации становятся: результаты работы сотрудника", отношение к выполнению своих обязанностей, творческий потенциал. Личность человека как таковая оценке не подлежит" (17, с. 359).

Указанное позволяет сделать вывод, что процесс аттестации прокурорско-следственных работников как одна из форм работы с кадрами нуждается в совершенствовании организационных, научных и этических принципов ее проведения.

Анализ аттестаций, которые составляли горрай-прокуроры Сумской области на протяжении 1987—1997 годов, позволяет сделать вывод о том, что в них, как правило, затрагиваются такие вопросы:

1. Оценка деловой квалификации работника;
2. Методы оценки деловой квалификации работника.

Как правило, в аттестациях отражаются в основном результаты профессиональной деятельности аттестуемых, их достижения и недостатки в работе, качество и отношение к выполнению должностных обязанностей. Иными словами, преимущественно оценивается трудовая деятельность аттестуемого.

Особую сложность представляет оценка деятельности прокурора города (района), поскольку он наряду с надзорной и иными функциями занимается управленческим трудом, основное содержание которого в том, чтобы воздействовать на подчиненных работников с целью реализации задач, поставленных перед органами прокуратуры.

Очевидно, что для прокуроров различных уровней прокурорской системы показатели оценки деятельности корректируются с учетом того, чтобы наиболее полно учитывать все ее стороны. В силу различной компетенции указанных аттестуемых такие критерии различны, ибо нельзя оценивать труд прокурора, его заместителя, помощника и следователя по одной схеме. Здесь должна использоваться система показателей, специфических для каждой категории должностей, с учетом направления и условий профессиональной деятельности¹.

Как было указано выше, в настоящее время в органах прокуратуры Украины еще не разработаны профиограммы на каждую должностную категорию прокурорско-следственных работников, а также единая методика оценки их профессиональной деятельности и результатов. В нормативном порядке система этих показателей не определена, и это создает усло-

¹ О психологической и криминалистической деятельности следователя см., напр.: (47, с. 20-38).

вия для различий в их определении и интерпретации. Поэтому практика выработала систему нравственных и профессиональных качеств, которые предъявляются к аттестуемым.

Учитывая взаимосвязь между психологическими качествами человека и показателями выполняемой им работы можно, оценивая определенные параметры личности работника, охарактеризовать его деятельность. При этом недопустимы ни противопоставления, ни абсолютизация деловой, моральной, а также психологической характеристики прокурорского работника.

Психологические характеристики не могут полностью заменить оценку результатов уже реально выполненного труда. Но они могут спрогнозировать результаты предполагаемой дальнейшей профессиональной деятельности.

Значение оценки психологических качеств резко возрастает при переводе работника на другую работу, например, помощника прокурора на должность следователя или следователя на должность прокурора, когда нет возможности использовать в полной мере оценку результатов прошлой деятельности для определения пригодности работника к выполнению требований по новой должности.

Учитывать психологические качества личности наряду с оценкой результатов профессиональной деятельности необходимо еще и потому, что на оценку ее результатов могут влиять изменяющиеся ситуации. Например, ненадлежащие условия для работы, неудовлетворительный морально-психологический климат в коллективе, неумелое руководство со стороны вышестоящих должностных лиц и др. Несомненно,

подобные ситуации препятствуют проявлению реальной способности работника добросовестно и эффективно выполнять свои служебные обязанности.

В связи с тем, что в аттестации отражается оценка деловой квалификации работника, полагаем, что она, с одной стороны, должна оценивать степень и вид профессиональной подготовки работника, наличие у него необходимых для выполнения определенной работы уровня знаний, навыков и квалификации, а также качеств, а с другой — характеристику определенной профессиональной деятельности, устанавливаемой в зависимости от ее сложности, специфики, ответственности и предъявляющей ряд конкретных требований к лицу, ее выполняющему¹.

В отсутствие разработанных профессиограмм для различных должностей органов прокуратуры практика пошла по пути создания так называемых "моделей личности" прокурорско-следственных работников как некоторой совокупности нравственных и индивидуально-психологических качеств, наличие которых считается обязательным для работников прокуратуры.

Не случайно в большинстве изученных нами аттестаций обращается внимание на наличие у прокурорских работников в основном одних и тех же качеств, особенно нравственных, таких как добросовестность, принципиальность, трудолюбие, ответственность за выполнение служебного долга, дисциплинированность, скромность, требовательность к себе и самокри-

¹ Аттестация от лат. *attestatio* — свидетельство, 1) определение квалификации, уровня знаний работника; 2) отзыв о способностях, знаниях, деловых и других качествах какого-либо лица, его поведения и т. п. (98, 63). У В. И. Даля встречается такое определение: аттестат — письменный вид о службе, знании, личности, учении, поведении, способностях, познаниях и пр. Аттестация — удостоверение, засвидетельствование, одобрение (27, с. 28).

тичность. В то же время менее всего отражаются в аттестационных характеристиках индивидуально-психологические качества прокурорско-следственных работников.

На наш взгляд, создавать индивидуальную модель личности работников органов прокуратуры, не прибегая к составлению профессиограммы, вряд ли целесообразно. Мы считаем, что никто не начинает профессиональную деятельность со сложившимся и готовым ко всему психофизиологическим аппаратом, отвечающим всем профессиональным требованиям. Формирование этого аппарата — сложный процесс, зависящий от совокупности многих факторов, среди которых — стремление человека овладеть профессиональным мастерством, ближайшее социальное окружение работника.

Главную роль в формировании индивидуально-психологических качеств прокурорского работника как личности играет темперамент, вернее его тип (характеристика индивида со стороны его динамических особенностей: интенсивности, скорости, темпа, ритма психологических процессов и состояния), являющийся биологически обусловленным, присущим от рождения.

Свойства темперамента могут как благоприятствовать, так и противодействовать формированию профессионально значимых качеств личности, поскольку темперамент может модифицировать значение факторов и воспитательных, обучающих воздействий, от которых в решающей степени зависит формирование личности.

Оценивая деловую квалификацию прокурорского работника, следует учитывать, что качества личности могут формироваться разными путями и изменяться

в процессе профессиональной деятельности, причем одни из них достаточно быстро, другие — медленнее. При этом среди основных путей формирования профессионально значимых качеств работника выделяют воспитание, обучение и упражнения (тренировку).

Изучение работ некоторых авторов, а также результаты нашего исследования данной проблемы показывают, что путем воспитания формируются в основном такие качества, как честность, порядочность, скромность, высокая требовательность к себе как профессионалу, трудолюбие, добросовестность в выполнении задач, исполнительность, творческий подход к делу и стремление прокурорского работника к познанию нового в сфере профессиональной деятельности.

Немаловажно воздействие воспитания на развитие правосознания, объективность, уважительность, тактичность, совестливость, справедливость, принципиальность в решении важных профессиональных вопросов, обязательность и чувство долга. Эти качества можно отнести к нравственным качествам личности, и они требуют иных методов изучения, чем те, например, которые формируются путем обучения — профессиональная компетентность, инициативность, умение довести начатое дело до конца, вести организаторскую работу и оказывать положительное воздействие на людей, преодолевать трудности, связанные с выполнением надзорной и следственной деятельности.

К профессионально значимым психологическим качествам прокурорского работника, которые могут развиваться путем систематических тренировок, можно, на наш взгляд, отнести следующие: высокую работоспособность и выносливость, способность вступать в специальное общение, внимательность и наблюдатель-

ность, способность логически мыслить, действовать быстро и решительно в нетипичных и конфликтных ситуациях, смелость, настойчивость, целеустремленность, сообразительность, хорошую память, продуктивное и непродуктивное воображение.

[^] / * Как показало исследование, в аттестациях на прокурорско-следственных работников одновременно с оценкой их деловой квалификации отмечается и уровень их профессиональной пригодности. Эти два понятия тесно взаимосвязаны, но не заменяют друг друга.

Под профессиональной пригодностью мы будем понимать системную организацию сознания, психики человека, при которой достигается сочетание индивидуально-психологических и психофизических качеств личности, обеспечивающую успешное овладение профессией, достижение приемлемой эффективности, а также удовлетворенность избранной профессией.

Выделяются три основные факторы, влияющие на профпригодность работника:

1) особенности мотивации, отношение к профессиональной деятельности, создающее эмоционально-волевую готовность к ее выполнению. Для выявления названного фактора профпригодности важно в первую очередь изучить мотивы профессионального выбора, жизненные цели личности и пути их достижения, особенности мировоззрения, отражающего понимание общественно значимых явлений и профессиональных проблем, личностный характер деятельности и служебных притязаний;

2) способности к конкретной профессиональной деятельности. Главное здесь — определить интеллектуальные (познавательные и умственные) способности и качества их проявления: аналитическую способ-

ность логического мышления, профессиональную наблюдательность, оперативную и долговременную память, творческую поисковую активность, сообразительность и др.;

3) необходимые для прокурорско-следственного работника знания, умения и навыки, полученные в результате обучения и закрепления профессионального опыта.

Как правило, вопрос об определении профессиональной пригодности возникает в тех случаях, когда эффективность деятельности работника низкая, им допускаются существенные ошибки при решении служебных задач.

Если исходить из приведенных выше определенных деловой квалификации и профессиональной пригодности, то очевидно, что над повышением деловой квалификации можно и нужно работать. Отсутствие же у работника профессиональной пригодности вообще исключает для него возможность заниматься прокурорско-следственной деятельностью. Но поскольку требования к профессиональной пригодности постоянно меняются (в связи с изменением содержания профессиональной деятельности, условий ее осуществления, как это происходит сейчас в Украине) нельзя механически переносить критерии профессиональной пригодности опытных прокурорско-следственных работников на лиц, которые только готовятся к овладению данной профессией.

Оценивая при подготовке аттестации деловую квалификацию прокурорско-следственных работников, практики, как правило, обращают внимание на результат деятельности работника за определенный период времени, предшествующий аттестации. При этом учи-

тывается совокупность количественных и качественных показателей, характеризующих деятельность прокурорского работника соответствующего уровня и специализации. Кроме того, учитываются:

— устные характеристики работника, данные его коллегами, руководителями, иными лицами, с которыми ему приходится иметь дело по роду профессиональной деятельности;

— письменные характеристики на работника, в которых отражаются успехи, а также упущения в работе за определенный период;

— применяется также биографический метод, позволяющий оценивать работника, исходя из данных его трудовой биографии (актуален при переходе работника на службу в прокуратуру из правоохранительных и других государственных органов).

Если говорить о требованиях, которые должны предъявляться к аттестации как к документу, в котором находит отражение оценка деловой квалификации прокурорско-следственного работника, то анализируя аттестации, можно сделать такие выводы:

— аттестация не должна повторять трафаретные словосочетания, не несущие информации о конкретном человеке (например, "моральная устойчивость" и др.);

— в ней следует избегать не совсем правильных с точки зрения психологии определений (например, "по-хорошему упрям", "чрезмерно педантичен" и т. п.);

— ее не следует перегружать перечислением всех известных человеческих качеств, которые не имеют непосредственного отношения к оценке деловой квалификации и профессиональной пригодности аттестуемого. Таким образом, аттестация должна отвечать требованиям точности и индивидуальности характеристики личности.

Вместе с тем, наши исследования показывают, что в аттестации необходимо отражать качества, которые наиболее часто и ярко проявляются в профессиональной деятельности прокурорско-следственного работника и обеспечивают полноту его характеристики.

В аттестации должны найти отражение оценка профессиональной деятельности аттестуемого и характеристика его профессионально значимых качеств, отношение к коллегам и оценка его товарищами по работе, вклад аттестуемого в создание благоприятного морально-психологического климата в коллективе, самооценка аттестуемого, то есть оценка, указываемая в аттестации, должна соответствовать требованиям глубокой характеристики личности.

Проведенные нами исследования показывают, что аттестационная характеристика должна отвечать требованиям прогностичности, то есть предсказывать дальнейшую профессиональную карьеру работника прокуратуры, что обычно отражается в заключении о соответствии или несоответствии занимаемой должности, о зачислении в резерв на выдвижение и др.

Информация о работнике, содержащаяся в аттестации, должна также отвечать и требованиям предъявляемое™. Это уже этическая сторона проблемы оценки деловой квалификации, которая должна быть сформулирована корректно, исключать возникновение ситуаций, травмирующих работника (особенно если речь идет только об отдельных недостатках работника, в принципе соответствующего своей должности), не выходить за пределы исследования деловой квалификации и профессиональной пригодности аттестуемого. Последнее требование относится, на наш взгляд, не только к аттестации как к документу, но и к самой процедуре ее проведения.

Независимо от занимаемой должности работника, необходимо обеспечить его подготовку к аттестации. Наш опыт позволяет сформулировать следующую процедуру подготовки:

а) создание атмосферы доброжелательности и взаимопонимания. Наиболее это удастся в том случае, когда прокурор, возглавляющий комиссию, имеет большой опыт практической работы и знает, с какими проблемами повседневно сталкиваются его подчиненные. Участвующие в заседании члены аттестационной комиссии не должны давать волю негативным эмоциям, тем более если они не имеют отношения к личности аттестуемого и его деятельности;

б) выбор места проведения аттестации и создание обстановки, обеспечивающей достаточный комфорт и снятие напряженности;

в) соблюдение необходимой психологической дистанции и удобное расположение всех участников заседания;

г) проявление уважения и тактичности при оценке деловой квалификации и профессиональной пригодности работника, выбор индивидуального подхода к каждому аттестуемому, что поможет преодолеть возможный психологический барьер, застенчивость, замкнутость или агрессивность работника;

д) объяснение значения проводимой аттестации, прежде всего с точки зрения оказания помощи прокурорско-следственному работнику в преодолении недостатков и побуждения его к повышению своей деловой квалификации;

е) напоминание должностных требований и функциональных обязанностей работника для возможного предупреждения разногласий в связи с объемом, качеством и характером выполняемой работы;

ж) акцентирование внимания работника на основных недостатках профессиональной деятельности или качествах, мешающих ее выполнению.

Как показывает анализ практики, желательно, чтобы при аттестовании было высказано не более двух серьезных замечаний. Иначе возможно возникновение эмоционального всплеска, что повлечет так называемый "эффект сужения сознания" и аттестуемый не сможет правильно воспринимать сделанные ему замечания.

Критические высказывания должны касаться только конкретных ошибок в профессиональной деятельности, конкретных фактов поведения, не затрагивая личности работника в целом. Иной подход не только порождает негативные реакции, но и создает психологический барьер работнику для устранения недостатков в работе и повышения деловой квалификации.

Оглашая выводы аттестации, необходимо включить в них предложение о мерах, которые работник должен предпринять, чтобы устранить отмеченные недостатки. Обязательно следует предоставить работнику возможность более полно высказаться в связи с данной оценкой его профессиональной деятельности с тем, чтобы добиться ее объективности, взаимопонимания между участниками процедуры аттестации, выявить самооценку работником собственной деловой квалификации и профессионализма, избежать в определенной степени неоправданных "кулуарных" разговоров в коллективе.

Наряду с критикой в аттестации следует отметить положительные моменты и достижения в работе аттестуемого, его стремление к повышению деловой квалификации. За редким исключением положи-

тельная оценка присутствует в любой аттестационной характеристике, являясь основой для того, чтобы работник мог "пойти" дальше, совершенствуя свою деловую квалификацию

Одной из задач, которая должна решаться аттестационной комиссией, является формирование психологической установки работника на совершенствование своего профессионального мастерства и достижение новых успехов в профессиональной деятельности.

Обоснованная аттестационная характеристика и правильно проведенное заседание аттестационной комиссии с учетом вышеизложенных рекомендаций могут, на наш взгляд, иметь и важное правовое значение при обжаловании работником прокуратуры решения комиссии вышестоящему прокурору или обращении его с иском в суд о восстановлении на работу.

Исследования позволяют сделать вывод о том, что для того, чтобы аттестация соответствовала предъявленным требованиям, необходимо соблюдать следующие правила:

— итоговую аттестацию проводить по истечении установленного Положением срока аттестования;

— промежуточную аттестацию проводить для молодых специалистов, а также при выдвижении работника в резерв, внеочередном присвоении ему классного чина, перемещении "по вертикали" и "по горизонтали", при решении вопроса об увольнении в связи с уходом на пенсию;

— в исключительных случаях аттестацию проводить при восстановлении работника в должности или в классном чине, решении вопроса об увольнении из-за несоответствия занимаемой должности, а также по другим сходным основаниям;

— если прокурорский работник не согласен с оценкой своей работы со стороны руководителя, однако настаивает на проведении аттестования, то аттестационная комиссия обязана привлечь к участию в заседании экспертную группу специалистов.

Представляется, что в теоретическом аспекте подготовка аттестации, ее составление, рассмотрение, принятие и реализация результатов — это поэтапная и взаимосвязанная кадрово-управленческая процедура, результативность которой во многом зависит от ее правового, организационного, информационного, методического и социально-психологического обеспечения.

Опрос прокурорских работников показал, что большинство из них выделяют в качестве приоритетного направления при работе с кадрами методическое обеспечение аттестации.

Необходимо определить квалификационные требования к аттестационным характеристикам, а также профессиограммам и системе показателей для каждой отдельной должности и различных ее уровней с учетом направлений, специфики и условий профессиональной деятельности.

Требуется улучшить организацию работы аттестационных комиссий, включив в их состав наиболее квалифицированных специалистов, ученых, а также изменить традиционный подход к цели аттестации только как к определению соответствия работника занимаемой должности и характеру выполняемой работы. В современных условиях аттестация должна служить обеспечению продвижения по служебной лестнице, профессиональному росту работника, развитию его как личности.

Одной из целей проведения аттестации, как было отмечено ранее, является содействие созданию резер-

ва кадров на выдвижение. В данном случае речь идет о внутреннем кадровом резерве, который создается за счет действующих работников органов прокуратуры.

Кадровой работе с резервом в органах прокуратуры Украины придается большое внимание. Так, в п. 3.3 приказа Генерального прокурора Украины № 5-98 прокурорам всех уровней предписывается "...постоянно заботиться о создании резерва кадров. Вопросы создания резерва на руководящие должности ежегодно пересматривать и утверждать на заседании коллегий, добиваться реального его создания, категорически устранять формализм в этом важнейшем деле. Повысить роль и ответственность в формировании резерва кадров членов коллегий, руководителей управлений и отделов, горрайпрокуроров.

В работе по подготовке резерва использовать все формы обучения. Назначение на вышестоящие должности осуществлять, как правило, только из лиц, состоящих в резерве".

В указании Генерального прокурора Украины №27/1-395-98 от 12.03.97 г. отмечается, что в отдельных прокуратурах областей работа с резервом кадров находится в запущенном состоянии, нередко списки резерва составляются формально, без тщательного изучения деловых и личных качеств прокурорско-следственных работников.

К формированию резерва не привлекаются руководители структурных подразделений и аттестационные комиссии. В связи с изложенным прокурорам Автономной Республики Крым, областей г.г. Киев и Севастополь предлагалось в течение месяца с привлечением руководителей структурных подразделений, аттестационных комиссий пересмотреть состав резерва

для выдвижения на вышестоящие должности и утвердить его на заседании коллегии. При этом резерв на замещение должностей горрайпрокуроров должен быть предусмотрен в пределах 50 % от их общей численности. В этом же указании ответственным должностным лицам органов прокуратуры запрещалось выдвигать на вышестоящие должности работников, не состоящих в резерве.

При обсуждении на коллегии Генеральной прокуратуры Украины 26.02.99 г. состояния исполнения приказа Генерального прокурора Украины № 5-98 отмечалось, что продолжают иметь место существенные недостатки в работе с резервом кадров. Не единичные случаи зачисления в резерв работников без глубокого изучения их деловых и личных качеств, лиц предпенсионного возраста, молодых специалистов, а также работников, которые недобросовестно относятся к исполнению служебных обязанностей.

В литературе обоснованно обращается внимание на то, что перед зачислением работников прокуратуры в резерв на выдвижение не используются необходимые научные методы оценки кадров, социологические и социально-психологические исследования.

Между тем, существуют профессиограммы, ранговый список способностей по степени важности и персонограммы (ранговый список тех же способностей), но в порядке их развития у человека. Это позволило бы реализовать принцип — нет неспособных людей, но есть люди, работающие не по своим способностям, и не назначать на соответствующие должности таких работников, которые по своим качествам не смогут решать стоящие перед ними задачи (52, с. 66).

Полагаем, что одной из причин этих и других недостатков в работе с внутренним кадровым резер-

вом в органах прокуратуры Украины является отсутствие научно обоснованной кадровой концепции, а также соответствующего Положения о работе с резервом кадров в органах прокуратуры Украины. Между тем сменяемость кадров, их обновление в системе органов прокуратуры — явление объективное.

Создание же кадрового резерва призвано обеспечить прежде всего их планомерную заменяемость. Поэтому работа с внутренним кадровым резервом является важнейшим направлением кадровой работы в органах прокуратуры, требующим соответствующего нормативного обеспечения.

По нашему мнению, в Положении о работе с резервом кадров в органах прокуратуры Украины должны найти отражение следующие вопросы:

1) обеспечение планомерного характера замещения вакантных руководящих должностей;

2) обеспечение целенаправленного и научно обоснованного процесса изучения указанных кадров и их профессиональной подготовки, в том числе профессиональная готовность к занятию вакантных высших должностей;

3) обеспечение прав прокурорских работников на продвижение по службе;

4) обеспечение объективности в принятии решений о назначении на должность.

Практика формирования кадрового резерва в органах прокуратуры Украины предусматривает такие этапы указанной деятельности:

1) определение кандидатов, способных занять вакантные должности руководящих работников;

2) обеспечение необходимой профессиональной подготовки резервиста к занятию указанной должности;

3) обеспечение необходимой морально-психологической подготовки к занятию указанной должности;

4) изучение и оценка лиц, состоящих в кадровом резерве.

А. Ф. Смирнов, анализируя действующие правовые акты, регламентирующие работу с кадровым резервом в органах прокуратуры, сформулировал следующие принципы его формирования:

1) достаточность. Объем кадрового резерва и распределение по отдельным должностям должно быть таким, чтобы обеспечить своевременное замещение возможных вакантных должностей;

2) реальность и действенность. В списках кадрового резерва должны быть реальные прокурорские работники, которые в любой момент могут быть использованы для замещения должностей в органах прокуратуры;

3) специализация. Зачисление в резерв должно происходить на конкретную предстоящую должность (103, с. 219-220).

Практика выработала следующие основные формы подготовки резервистов:

— индивидуальные задания;

— проведение стажировки как на месте, так и в высших прокуратурах, а также в прокуратурах с большим объемом работы;

— привлечение к работе по подготовке проектов управленческих документов, материалов для рассмотрения на коллегии;

— привлечение в бригады по проверке горрайпрокуратур;

— участие в проведении анализа прокурорско-следственной работы;

— исполнение обязанностей по должности, на которую работник состоит в резерве;

— участие в учебно-методических семинарах, научно-практических конференциях;

— обучение в Институте Генеральной прокуратуры Украины по повышению квалификации прокурорско-следственных кадров и научно-практических разработок по вопросам организации работы на основных направлениях прокурорской деятельности.

Считаем, что все эти вопросы должны быть закреплены в Положении о работе с резервом кадров в органах прокуратуры Украины. В связи с изложенным представляется необходимым ч. 1 ст. 46 Закона "О прокуратуре" изложить в следующей редакции: **"Прокурорами и следователями могут быть граждане Украины, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными, моральными и психологическими качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности"**.

В то же время целесообразно ч. 4 ст. 46 указанного Закона изложить в следующей редакции: "Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия прокурора и следователя занимаемой должности, а также для решения вопроса о присвоении указанным работникам классов чинов, они подлежат аттестации.

Положение об аттестации прокуроров и следователей утверждается Генеральным прокурором Украины".

В указанном положении об аттестации прокуроров и следователей целесообразно отразить критерии и методику оценки деловых и личных качеств прокурорско-следственных работников, а также предусмотреть основания и порядок проведения таких аттестаций:

— итоговой (по истечении установленного Положением срока аттестования);

— промежуточной (при первоначальном аттестовании, выдвижении в резерв, присвоении классного чина, перемещении "по вертикали" и "по горизонтали", увольнении в связи с уходом на пенсию и др.);

— по особым обстоятельствам (при восстановлении в должности или классном чине, увольнении из-за несоответствия работника занимаемой должности и т. д.);

— по запросу самого работника.

Раздел III

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ПРОКУРОРСКО- СЛЕДСТВЕННЫХ КАДРОВ

3.1. ПОНЯТИЕ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ПРОКУРОРСКО- СЛЕДСТВЕННЫХ КАДРОВ.

Государственная служба прокурорских работников представляет собой профессиональную деятельность, одну из разновидностей профессии юриста, которая требует соответствующих специальных знаний и известных способностей, так называемых профессиональных начал. В свою очередь профессионализм осуществления государственной службы обуславливает необходимость особой системы подготовки кадров и повышения их квалификации.

Анализ административно-правового регулирования продвижения по службе в ряде зарубежных стран (США, Англия, Япония, Франция, Италия) показывает, что самым важным критерием успешной карьеры является способность служащего выполнять возложенные обязанности, что в свою очередь предполагает постоянное повышение своей квалификации (78, с. 10).

Законом Украины "Об образовании" определено, что повышение квалификации, как последипломное образование, призвано обеспечивать углубление профессиональных знаний, умений по специальности, профессии (ст. 47 Закона).

В соответствии со ст. 10 Закона "О государственной службе" прокурорско-следственные работники как государственные служащие обязаны постоянно повышать свою квалификацию. Для этого им должны быть созданы соответствующие условия (ч. 1 ст. 29 Закона), а результаты повышения квалификации рассматриваются как одно из оснований для продвижения по службе (ч. 2 ст. 29 Закона). Иными словами, повышение квалификации является служебной обязанностью прокуроров и следователей и относится к важнейшим элементам управления кадрами в органах прокуратуры.

Под повышением квалификации мы будем понимать непрерывный процесс углубления работником профессиональных знаний и умений, обусловленный постоянным возрастанием требований к профессиональным стандартам прокурорско-следственных кадров, целью которого является их подготовка к успешному выполнению задач, стоящих перед органами прокуратуры.

Наиболее полную систему принципов организации работы по повышению квалификации работников прокуратуры представил В. Я. Зайцев, по мнению которого указанная деятельность должна базироваться на таких принципах:

— непрерывности обучения, поскольку работа прокурора и следователя требует постоянного пополнения знаний и умений;

— последовательности, целеустремленности и регулярности обучения;

— единства основных подходов к освещению прокурорского надзора, досудебного следствия и деятельности прокуратуры в целом;

— дифференциации учебных программ, тематических планов в зависимости от контингента обучаемых, задач, стоящих перед органами прокуратуры, потребностей практики, региональных особенностей;

— преемственности и взаимной увязки учебных программ и тематических планов для различных форм обучения;

— обучения тому, чего не знает слушатель, а не тому, что знает преподаватель;

— непрерывности пополнения учебной базы (работки и издания собственных учебников, учебных пособий и т. п.);

— предпочтение активным формам обучения, в том числе и с использованием технических средств обучения и компьютерной техники;

— определение качества и эффективности обучения;

— координация деятельности всех органов и учреждений прокуратуры по повышению квалификации прокурорско-следственных кадров (<г33, с. 5-6).

Особую актуальность повышение квалификации в органах прокуратуры приобретает в связи с определением по-новому основных функций прокуратуры в Конституции Украины 1996 года.

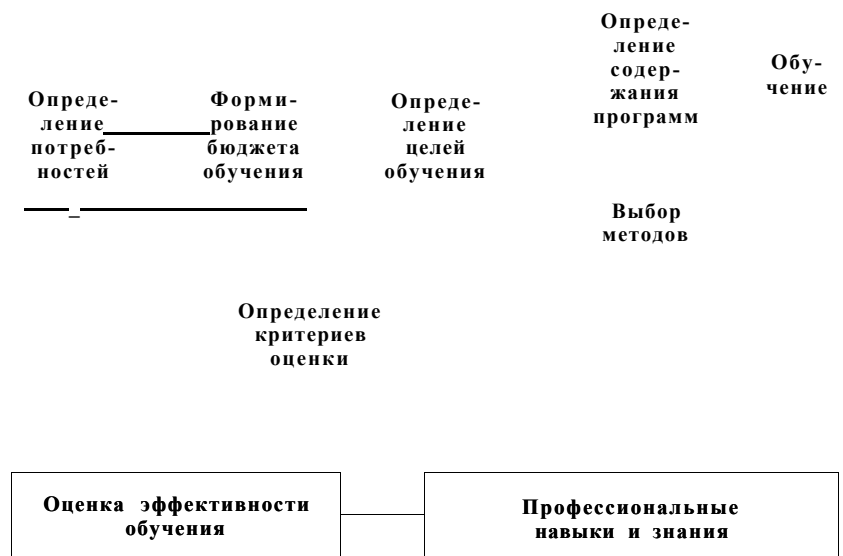
В литературе не без оснований изложено мнение о том, что реформирование органов прокуратуры должно привести к преобразованию их в государственно-правовой институт, практическая деятельность которого будет осуществляться в сфере судопроизводства (25, с. 93).

Вместе с тем существенные структурные изменения функциональной деятельности органов прокуратуры, их динамизм предъявляют повышенные требования к квалификационным характеристикам прокурорско-следственных кадров и к системе повышения

уровня их профессиональной деятельности (104, с. 63-65; 56, с. 108 и др.).

Не секрет, что в нынешних условиях лавинообразной нормотворческой деятельности Верховной Рады, министерств, ведомств, органов местного самоуправления, приспособления правоприменительной практики к социально-экономическим изменениям, происходящим в стране, многие прокурорские работники оказались и психологически не готовыми к экономическим новациям, нуждаются в постоянном пополнении знаний, приобретении навыков практической деятельности. Вместе с тем очевидно, что период адаптации к новым условиям деятельности прокуратуры вступил в завершающую стадию и требует иного подхода к процессу повышения профессионального мастерства.

В теории управления профессиональное обучение принято рассматривать как комплексный непрерывный процесс, включающий в себя несколько этапов (114, с. 129).



Таким образом, управление процессом профессионального обучения начинается с определения потребностей работников в повышении квалификации. Указанные потребности устанавливаются путем опросов руководителей и специалистов, анализа результатов работы организации, тестирования сотрудников, проведения аттестации.

К сожалению, в органах прокуратуры Украины не разработаны критерии определения потребностей работников в повышении квалификации, в конкретных формах ее осуществления. Это приводит к формальному отбору кандидатов на обучение в Институте Генеральной прокуратуры Украины по повышению квалификации прокурорско-следственных кадров и научно-практических разработок по вопросам организации работы на основных направлениях прокурорской деятельности. Так, из обучавшихся в 1997 году в Институте каждый десятый был предпенсионного и пенсионного возраста, а почти каждый третий — не проработал в органах прокуратуры и трех лет. В то же время представляют интерес результаты проведенного анкетирования 357 прокурорских работников о причинах направления их на обучение в Институт:

- в связи с выдвижением на новую должность (42 чел.);
- в связи с зачислением в резерв на выдвижение (17 чел.);
- в связи с решением аттестационной комиссии (5 чел.);
- в связи с очередностью направления на учебу (232 чел.);
- по личному желанию работника (44 чел.);
- по приказу прокурора области без учета желания работника (17 чел.).

Таким образом, практические работники без особого желания повышают свою квалификацию в Институте. Не практикуется и направление их на учебу по результатам комплексных и отраслевых проверок деятельности прокуратур.

Вторым этапом управления профессиональным обучением является определение его финансирования. Как известно, профессиональное обучение связано со значительными материальными издержками, поэтому определение финансирования является важнейшим моментом управления профессиональным обучением.

К сожалению, в органах прокуратуры Украины расчеты затрат, связанных с повышением квалификации работников, не осуществлялись. Между тем только наличие полной информации об издержках в связи с профессиональным обучением дает возможность планировать и осуществлять наиболее оптимальные методы проведения обучения.

На основании анализа выявленных потребностей в профессиональных знаниях и умениях работников формулируются специфические цели каждой программы обучения. Такие цели должны быть:

- а) конкретными и специфическими;
- б) ориентирующими на получение практических навыков;
- в) поддающимися оценке (измеримыми).

Для оценки эффективности указанных программ используются такие косвенные методы:

- тесты, проводимые до и после обучения и показывающие насколько увеличилось знания обучающихся;
- наблюдение за поведением прошедших обучение сотрудников на рабочем месте;
- наблюдение за реакцией обучающихся в ходе программы;

— оценка обучающимися программы с помощью анкетирования или в ходе открытого обсуждения.

Полезным является проведение повторной оценки эффективности обучения путем анализа изменений результатов работы сотрудников, прошедших обучение, через определенный период времени (полгода или год), что дает возможность оценить долгосрочный эффект программы.

Разработка программы обучения предполагает определение ее содержания и выбор методов профессионального обучения, что обусловлено прежде всего стоящими перед нею задачами. В то же время при выборе методов обучения с точки зрения их эффективности воздействия на обучающихся необходимо учитывать следующие принципы обучения взрослых людей:

1. Актуальность, то есть то, о чем говорится во время обучения, должно иметь отношение к профессиональной или частной жизни обучающихся. Взрослые плохо воспринимают отвлеченные и абстрактные темы;

2. Участие. Обучающиеся должны активно участвовать в учебном процессе, непосредственно использовать новые знания и приобретенные навыки на практике. Особенно это справедливо для профессионального обучения, направленного на развитие конкретных навыков;

3. Повторение. Оно помогает новое закрепить в памяти и превращает приобретенные навыки в привычку;

4. Обратная связь. Обучающимся нужно постоянно предоставлять информацию о том, насколько они продвинулись вперед. Наличие такой информации

позволяет им скорректировать свое поведение для достижения высоких результатов (114, с. 134-135).

Исследования показывают, что успех программы профессионального обучения на 80 % зависит от ее подготовки и на 20 % от желания и способностей обучающихся.

При этом привлечение сотрудников к активному участию в программе может быть обеспечено за счет:

— стремления сохранить работу, остаться на занимаемой должности;

— желания получить повышение или занять новую должность;

— заинтересованности в повышении заработной платы;

— интереса к самому процессу овладения новыми знаниями и навыками;

— желания установить контакты с другими участниками программы.

К сожалению, реализация принципа обязательного повышения квалификации традиционно встречает сопротивление во всех звеньях прокурорской системы.

В ряде областей Украины сложилась порочная практика, когда на повышение квалификации в ИПК Генеральной прокуратуры Украины командированы самые слабые специалисты, среди которых уже есть "штатные специалисты по повышению", проходившие курс по 2-3 раза за короткий срок, однако так и не сделавшие профессиональной карьеры¹.

Для преодоления указанных негативных тенденций может быть позаимствован опыт повышения квалификации прокурорских кадров в США. Прежде

¹ По нашему исследованию такие кадры ежегодно составляют около 5 % от общего числа обучающихся в ИПК Генеральной прокуратуры Украины.

всего для системы повышения квалификации прокурорских кадров США характерна глубокая убежденность всех работников прокуратуры в необходимости повышения квалификации. Подкреплено данное обстоятельство правилом, согласно которому юрист обязан иметь лицензию на занятие практической деятельностью. Она же выдается только после прохождения соответствующего курса обучения. Юрист, не прошедший в течение определенного времени переподготовку, может быть лишен права заниматься юридической деятельностью, в том числе и прокурорской.

Убежденность в необходимости повышения квалификации вызвана престижностью работы в органах прокуратуры, например, в 1994 г. в прокуратуре штата в городе Балтиморе на замещение четырех вакантных мест было подано 400 заявлений (130, с. 76).

Справедливо отмечается, что одна из существенных особенностей, отличающих повышение квалификации от традиционного учебного процесса, состоит в необходимости не только обучать зрелых людей, но и переучивать их, т. е. преодолевать сопротивление ранее сформированных стереотипов.

В процессе переподготовки новые сведения далеко не всегда воспринимаются как непреложные истины, даже если они подкреплены фактами успешного их применения на практике. В возникшей ситуации жизненный опыт специалиста, составляющий его профессиональное богатство и основу, становится барьером для восприятия нового. Человек заранее убежден, что ничего нового ему не сообщат, поэтому интерес к предмету не пробуждается, и, как следствие, новая информация не воспринимается (24, с. 324-325). Одним из приемов пробуждения интереса служит вводный контроль знаний.

Метод конкретных ситуаций развивает способность к анализу нерафинированных производственных задач и умение формулировать задачу самостоятельно. Указанный метод способствует правильному использованию обучающимися имеющейся в их распоряжении информации, умению обосновать свое решение, развивает инициативу и аналитические способности кадров.

Метод инцидента направлен на преодоление недостаточной возрастной и личностной информативности и выработку адекватных способов поведения в напряженных стрессовых ситуациях. Особенно он используется для того, чтобы преодолеть повышенную инертность психики зрелых специалистов и развить у них навыки принятия оптимальных решений без эмоциональной напряженности.

Метод тренировки чувствительности (сенситивный или социально-психологический тренинг) формирует у человека умение управлять стилем своего поведения за счет осознания того, как он воспринимается окружающими, какие действия провоцируют их симпатию или антипатию, развивает такие личностные качества, как чувствительность, восприимчивость к психическому состоянию окружающих людей, их установкам и стремлениям¹.

Как было отмечено ранее, выбор методов профессионального обучения зависит от эффективности его воздействия на обучающихся. Исходя из того, что обучение является циклическим процессом, охватывающим такие его элементы, как опыт, наблюдение, анализ и применение, разработаны такие стили обучения:

¹Подробнее об этих и других методах обучения см.: (24, с. 325-354).

- конкретный опыт;
- абстрактное мышление;
- осмысленное наблюдение;
- активное экспериментирование.

Выбор оценки стилей обучения определяется путем предварительного тестирования обучающихся по специальной программе и формирования на основе этого критерия учебных групп¹.

Представляется, что указанные вопросы должны найти свое развитие в концепции непрерывного повышения квалификации кадров прокуратуры Украины.

3.2. ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ПРОКУРОРСКО-СЛЕДСТВЕННЫХ РАБОТНИКОВ.

Единая система непрерывного обучения в органах прокуратуры была создана в соответствии с приказом Генерального прокурора СССР № 27 от 2.10.90 г. "О совершенствовании системы повышения квалификации прокурорско-следственных кадров". Она включала:

- самостоятельную учебу;
- постоянно действующие зональные семинары;
- межведомственные семинары правоохранительных органов;
- научные, научно-практические конференции;

¹ Такой опыт применяется при повышении квалификации прокуроров США, см.: (64, с. 11.1.1-11.1.2).

- учебу в республиканских и региональных учебных центрах;

- индивидуальное и групповое стажирование в структурных подразделениях органов прокуратуры и кабинетах криминалистики;

- стажирование на рабочих местах;

- обобщение и распространение положительного опыта работы;

- учебу в стационарных учебных заведениях Прокуратуры СССР (п. 2 приказа № 27-90 г.).

Прокуратура Украины практически восприняла указанную систему повышения квалификации. Так, в приказе Генерального прокурора Украины № 5 от 5.10.98 г. "Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины" управлению кадров Генеральной прокуратуры Украины, прокурорам Автономной Республики Крым, областей, г.г. Киев и Севастополь, военным прокурорам регионов и приравненным к ним предписано: "...усовершенствовать систему повышения квалификации работников, которая предусматривает:

- самостоятельное обучение;

- проведение семинаров, научно-практических конференций;

- стажирование;

- обучение в Институте Генеральной прокуратуры Украины по повышению квалификации прокурорско-следственных кадров и научно-практических разработок по вопросам организации работы на основных направлениях прокурорской деятельности.

Обучение связывать с практической деятельностью прокуроров и следователей, используя достижения науки и передовой опыт".

К сожалению, до настоящего времени в Украине концептуально не определена система непрерывного повышения квалификации кадров органов прокуратуры. Поэтому практика пошла по пути разработки в прокуратурах областей Украины положений о единой системе непрерывного обучения прокурорско-следственных кадров. Например, в соответствии с Положением, утвержденным приказом прокурора Харьковской области от 31.07.98 г. № 784, в указанную систему входят следующие основные формы обучения:

- учебно-методические семинары;
- научно-практические конференции;
- стажирование в следственном управлении и отделах прокуратуры области;
- занятия в школе молодого специалиста;
- обучение в ИПК Генеральной прокуратуры Украины;
- обучение работников, зачисленных в резерв для выдвижения на высшие должности;
- самостоятельное обучение.

Этим же Положением определено, что непосредственное руководство и ответственность за организацию работы по повышению профессионального мастерства возлагается на начальников следственного управления, отраслевых отделов, старших помощников облпрокурора, прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров. Отдел кадров обязан координировать проведение всех мероприятий по обучению работников и контролировать их выполнение.

Полагаем, что поскольку повышение квалификации работников прокуратуры должно представлять собой совокупность целенаправленных взаимосвязанных мер по обеспечению непрерывного процесса со-

вершенствования уровня их профессионального мастерства, следует обеспечить единство методологии планирования и проведения обучающих мероприятий как по месту работы, так и в учебном заведении системы повышения квалификации, а также самостоятельного обучения кадров. В этой связи актуальным является вопрос об управлении системой повышения квалификации. По нашему мнению, оно должно осуществляться управлением кадров Генеральной прокуратуры Украины, которое:

- прогнозирует, определяет текущую и перспективную потребность в повышении квалификации кадров;
- планирует и регулирует профессиональное обучение кадров, в том числе Генеральной прокуратуры Украины;
- осуществляет организационно-методическое обеспечение профессиональной подготовки и переподготовки кадров;
- организует работу по адаптации молодых специалистов на рабочих местах, развитию наставничества;
- обеспечивает координацию и взаимодействие учебных заведений прокуратуры, научных учреждений по повышению квалификации прокурорских кадров;
- контролирует деятельность по повышению квалификации работников прокуратуры;
- подготавливает нормативные акты по повышению квалификации.

Отделы кадров прокуратуры Автономной Республики Крым, прокуратур областей, г.г. Киев и Севастополь:

- планируют обучение и подготовку кадров;
- организуют подготовку, переподготовку работников и повышение их квалификации.

Прокуроры городов, районов:

— организуют обучение работников на постоянно действующих семинарах по повышению квалификации в городах, районах (как правило, занятия проводятся 1 раз в неделю) и руководят ими;

— утверждают планы самостоятельного обучения работников и контролируют их выполнение.

Все формы повышения квалификации прокурорских работников могут быть разделены на индивидуальные (стажирование, дача индивидуальных заданий, самообразование) и коллективные (конференции, семинары, обмен опытом работы), а также на обучение без отрыва от работы и обучение с отрывом от работы.

Указанные формы обучения должны быть взаимосвязаны между собой и дополнять друг друга. Это обеспечивается соблюдением следующих требований к организации работы по повышению квалификации:

— соответствие тематики занятий уровню, структуре и динамике преступности и правонарушений в регионе, учет допускаемых практическими работниками ошибок;

— систематичность занятий, постоянное углубление знаний;

— оперативность влияния прокурора на допущенные подчиненными ошибки, являющиеся результатом пробела знаний и умений, отсутствия навыков;

— оперативность внедрения прокурором передового опыта, изучение нового законодательства и юридической литературы;

— постоянное повышение качества работы как результат совершенствования профессионального мастерства (119, с. 37-40).

Существующая в Украине система повышения квалификации прокурорско-следственных работников в

целом обеспечивает его непрерывность, ступенчатость, дифференцированность, целенаправленность и плановость.

Рассмотрим подробнее известные практике формы повышения профессионального мастерства, которые следует учитывать применительно к различным категориям прокурорских работников.

Самостоятельное повышение квалификации (самообразование) прокурорско-следственных работников.

Самообразование — это систематическое изучение в индивидуальном порядке каждым работником прокуратуры правовых и организационно-методических вопросов прокурорско-следственной деятельности, в которых он недостаточно ориентируется и допускает ошибки в работе.

Самостоятельное повышение квалификации предполагает оказание работнику организационной и консультативной помощи опытными прокурорскими работниками, а также учебными заведениями Генеральной прокуратуры.

Самостоятельное повышение квалификации осуществляется на основе календарных планов, утвержденных для каждого работника его непосредственным руководителем. По мере необходимости в эти планы могут вноситься изменения и дополнения. Индивидуальными планами самообразования предусматривается:

— углубленное изучение законодательных актов, за соблюдением которых осуществляется прокурорский надзор, либо которыми руководствуются прокуроры и следователи в своей повседневной деятельности, других нормативных материалов, руководящих разъяснений Верховного Суда и Высшего арбитражного Суда Украины;

— изучение нормативных актов Генерального прокурора Украины, информационных писем, обобщений и других организационно-методических материалов, а также передового опыта других прокуратур;

— изучение юридической литературы, учебно-методических пособий;

— стажирование в вышестоящей прокуратуре или в прокуратуре того же уровня, в которой накоплен опыт прокурорско-следственной деятельности, заслуживающий изучения.

В случае необходимости прокурорские работники, занимающиеся самообразованием, могут обращаться за консультациями и разъяснениями по интересующим их вопросам к научно-педагогическим работникам ИПК Генеральной прокуратуры Украины, а также к опытным практическим работникам прокуратуры.

Если по результатам проверок деятельности подчиненных работников устанавливаются недостатки, свидетельствующие о ненадлежащем уровне их подготовки по отдельным вопросам, им могут быть даны индивидуальные задания по изучению того или иного вопроса.

Руководители прокуратур осуществляют контроль за выполнением планов самообразования и индивидуальных заданий, выясняя у подчиненных работников, как ими усвоены те или иные теоретические или практические вопросы служебной деятельности.

Постоянно действующие семинары в городских, районных и приравненных к ним прокуратурах.

Постоянно действующий семинар — это коллективная форма обучения работников городских, районных и приравненных к ним прокуратур, объединяющая руководителей этих прокуратур и их подчиненных.

Руководство семинаром может быть возложено на прокурора, его заместителя или другого работника, имеющего склонность к научно-методической либо педагогической деятельности. При определении этой кандидатуры предпочтение следует отдать лицу, обучавшемуся в ИПК Генеральной прокуратуры Украины.

Программа занятий, утверждаемая руководителем прокуратуры, составляется с учетом проблем повышения эффективности прокурорско-следственной деятельности, характерных для прокуратуры в целом либо большинства ее работников, или таких, решение которых требует их коллективных усилий.

Программой предусматривается изучение научно-методической литературы, новых нормативных актов, информационных писем о распространении положительного опыта работы. Главное внимание при этом должно быть уделено углубленному изучению спорных вопросов, возникающих в практике применения законодательства, анализа ошибок в прокурорско-следственной деятельности. На семинарских занятиях могут также заслушиваться отчеты отдельных работников о ходе выполнения ими индивидуальных планов самообразования.

В зависимости от характера изучаемых на занятиях работниками прокуратуры вопросов участвовать в работе семинара могут также специалисты иных правоохранительных органов, юридических служб, судьи и адвокаты для выработки единообразных подходов к решению сложных правоприменительных ситуаций. В свою очередь работники прокуратуры могут принимать участие в обучении кадров, которые проводятся другими органами.

Занятия постоянно действующего семинара осуществляются по графику, утвержденному руководите-

лем прокуратуры, но не реже одного раза в месяц (возможно еженедельно, два раза в месяц и т. п.), продолжительностью не менее полутора часов в пределах рабочего времени либо по согласованию с участниками семинара — за пределами рабочего времени.

В последнее время получила развитие идея проведения "сводных" занятий для прокуроров городов, районов по наболевшим проблемам деятельности. Суть таких занятий заключается в том, что прокурор получает целостное, комплексное представление о проблеме. На примере изучения налоговых правонарушений это выглядит так:

первое занятие посвящено надзору за исполнением налогового законодательства;

второе — надзору за законностью расследования налоговых преступлений;

третье — особенностям поддержания обвинения по делам этой категории;

четвертое — в виде деловой игры — организации координации правоохранительных и контролирующих органов в борьбе с налоговыми правонарушениями (43, с. 58-59).

Как в процессе самообразования, так и в деятельности постоянно действующих семинаров особое внимание должно быть уделено молодым специалистам, то есть работникам с опытом работы в прокуратуре до трех лет. Они осуществляют повышение квалификации под руководством наставников, которыми могут быть сами руководители прокуратур или другие работники с большим опытом и положительными результатами деятельности.

Наставники контролируют выполнение индивидуальных планов и подготовку молодых специалистов

к участию в работе постоянно действующих семинаров, дают им ответы и консультации, а в случае необходимости совместно с ними проводят отдельные надзорные и следственные действия для непосредственной передачи навыков прокурорско-следственной деятельности.

Постоянно действующие семинары, созданные при структурных подразделениях областных прокуратур и Генеральной прокуратуре Украины.

Указанные формы повышения квалификации действуют по таким же принципам, как и постоянно действующие семинары в городских и районных прокуратурах. Они с учетом количества работников могут объединять как работников одного структурного подразделения, так и нескольких, деятельность которых имеет общие черты. Для обсуждения вопросов, касающихся всех работников аппарата прокуратуры, могут проводиться совместно несколько семинаров.

Учебно-методические конференции (семинары).

Эти формы повышения квалификации применяются для обсуждения вопросов улучшения организации работы прокуратуры в целом или отдельных направлений прокурорско-следственной деятельности, передачи участникам их положительного опыта работы прокуратур и отдельных работников.

Решения о проведении учебно-практической конференции (семинара) принимаются Генеральным прокурором Украины, прокурором Автономной Республики Крым, прокурорами областей либо их заместителями по предложению руководителя структурного подразделения соответствующей прокуратуры.

Необходимость в осуществлении этого мероприятия может быть обусловлена возникновением новых

направлений в прокурорско-следственной практике, которые заслуживают коллективного обсуждения, взаимного обмена опытом в условиях формального и неформального общения прокурорских работников различных регионов.

В докладах руководителей прокуратур обобщаются прокурорско-следственная практика, положительные результаты и наиболее характерные недостатки в осуществлении прокурорского надзора и реализации других функций прокуратуры, ставятся новые или уточняются текущие задачи прокуратуры с учетом состояния соблюдения законов.

На учебно-практические конференции (семинары), которые организует Генеральная прокуратура Украины, приглашаются руководители областных прокуратур, руководители соответствующих структурных подразделений, прокуроры городов. Такие мероприятия на областном уровне проводятся с участием личного состава соответствующих структурных подразделений областных прокуратур, городских и районных прокуроров, их заместителей и помощников. Круг участников зависит от характера вопросов, которые обсуждаются.

Для участия в конференции (семинаре) могут приглашаться представители иных правоохранительных и контролирующих органов с целью освещения вопросов своей деятельности, представляющих интерес для работников прокуратуры.

Такие формы повышения квалификации целесообразно предусматривать в планах работы соответствующих прокуратур. Организовывая их проведение, руководители прокуратур должны принимать меры к тому, чтобы выступления имели прежде всего методи-

ческую направленность, а не превращались в отчеты о проделанной работе.

Индивидуальное и групповое стажирование в структурных подразделениях органов прокуратуры на рабочих местах.

Под стажированием нами понимается комплекс организационных, учебно-методических и конкретных функциональных (надзорных, следственных) мер и действий в целях обучения прокурорского работника непосредственно на рабочем месте, в одном или нескольких ее подразделениях вышестоящей прокуратуры или в организации (учреждении) иного ведомства.

Стажирование проводится для вновь назначенных молодых специалистов, лиц, пришедших на работу в прокуратуру из других правоохранительных органов, а также при перемещении, выдвижении работника на иную должность, в целях пополнения или приобретения новых знаний, навыков и умений, практического опыта по новой или предполагаемой должности либо специализации, устранения недостатков, установленных при аттестовании.

Руководителю прокуратуры стажирование определенного работника позволяет полнее изучить его личностные и профессиональные качества, установить действительный уровень деловой квалификации и определить дополнительные пути ее корректировки. В соответствии с индивидуальной программой стажирующийся выполняет самостоятельно или совместно с руководителем все необходимые действия либо наблюдает за их проведением в учебных целях иными лицами.

Проведенное нами анкетирование 120 прокурорских работников позволило провести ранжирование

различных форм повышения квалификации кадров городского и районного звена следующим образом:

| | |
|---|--------|
| Постоянно действующие учебно-методические семинары в областных прокуратурах | — 65 % |
| Учебно-методические семинары в городских и районных прокуратурах | — 52 % |
| Стажирование в вышестоящих прокуратурах | — 48 % |
| Самостоятельная учеба | — 38 % |
| Беседы, консультации работников вышестоящих прокуратур, оказание ими практической помощи на местах | — 36 % |
| Разработка методических рекомендаций, распространение положительного опыта вышестоящими прокуратурами | — 30 % |
| Научно-практические конференции | — 10 % |

Таким образом, исследование показало, что основной и наиболее используемой формой повышения квалификации являются учебно-методические семинары, проводимые прокуратурами областей и непосредственно на местах городскими и районными прокуратурами. В то же время вызывает тревогу то обстоятельство, что только 38 % опрошенных занимаются самообразованием.

Во многих прокуратурах выработана последовательная система занятий с различными категориями прокурорских и следственных работников с учетом их специализации и практического опыта. Они стали настоящими центрами учебно-методической работы, так как имеются условия для подбора квалифицирован-

ных преподавателей при дифференцированном подходе к обучению. Проводятся региональные и кустовые семинары, осуществляется организационно-методическое руководство учебными семинарами, в том числе межведомственными, и самостоятельной учебой на местах, разрабатываются методические рекомендации по составлению учебных планов и программ, обобщается и распространяется положительный опыт.

Как показывает изучение практики, повышение квалификации с кратковременным отрывом или без отрыва от работы, основанное на избирательном подходе, позволяет приблизить обучение к условиям региона, зоны, местности, дифференцировать контингент обучающихся, рационально разработать тематику, избрать оптимальный режим проведения занятий.

Ежегодно в органы прокуратуры Украины принимается значительное количество молодых специалистов. Практика показывает, что особое значение для их закрепления на местах имеет первый год работы. Не секрет, что, не получив должной помощи и не овладев профессиональными навыками, молодые специалисты имеют такой же объем работы, как и опытные прокурорско-следственные работники.

Не обучив указанные кадры, но предъявляя к ним требования, руководители органов прокуратуры совершают непоправимую ошибку, "ломая" таких работников, порождая у них безынициативность, неуверенность в собственных силах.

Так, проведенное нами исследование показало, что пятидесяти процентам опрошенных молодых специалистов было поручено поддержание государственного обвинения в суде в первую же неделю их работы в прокуратуре, хотя необходимых практических навы-

ков для осуществления указанной деятельности они еще не имели.

Не случайно, в п. 3.5 приказа Генерального прокурора Украины № 5 от 5.10.98 г. руководителям всех уровней прокурорской системы предписывается "...проявлять повседневную заботу о молодых специалистах, глубоко вникая в их проблемы, оказывать всестороннюю помощь в приобретении практических навыков, использовать при этом опыт лучших прокуроров и следователей, развивать наставничество".

Положением об организации в органах прокуратуры Украины работы с молодыми специалистами, окончившими высшие юридические учебные заведения, утвержденным приказом Генерального прокурора Украины № 307к от 24.09.92 г., предусмотрен порядок и содержание стажирования молодых специалистов, основной задачей которого является их подготовка к самостоятельному выполнению прокурорско-следственной работы (п. 13 Положения). Ответственность за организацию стажирования молодых специалистов несут руководители прокуратур областей, которые:

- организуют стажирование молодых специалистов в прокуратурах городов и районов;

- назначают руководителями стажирования высококвалифицированных прокурорско-следственных работников, владеющих новым, творческим подходом к порученному делу, проявивших себя умелыми воспитателями и наставниками;

- проводят для молодых специалистов индивидуальные и групповые консультации, широко используют для их обучения семинарские занятия, деловые игры, анализ конкретных ситуаций и наиболее типич-

ных ошибок, допускаемых в следственной и прокурорской практике, а также положительный опыт работы;

- подытоживают результаты стажирования, разрабатывают и принимают меры к его усовершенствованию, рассматривают вопросы о поощрении лучших руководителей стажирования.

Непосредственное руководство стажированием обеспечивают городские, районные и приравненные к ним прокуратуры, которые:

- составляют совместно с молодыми специалистами индивидуальные планы стажирования, контролируют их выполнение, периодически заслушивают на оперативных совещаниях отчеты о ходе стажирования;

- создают им необходимые трудовые и бытовые условия для выполнения плана стажирования;

- подготавливают после окончания срока стажирования проект аттестации с выводом о возможности использования молодого специалиста на должности помощника прокурора или следователя;

- подают отчет вышестоящей прокуратуре о выполнении молодыми специалистами индивидуальных планов стажирования.

На основании указанного Положения в прокуратурах областей разрабатываются программы стажирования молодых специалистов.

Традиционным средством распространения и внедрения научных методов и положительного опыта прокурорской и следственной практики является подготовка информационных писем, сборников и бюллетеней с использованием местного материала.

Вместе с тем нельзя не отметить, что возможности повышения уровня подготовки прокуроров и следователей, заложенные во внедрении научных реко-

мендаций в практику, используются недостаточно, что отрицательно сказывается на результатах практической деятельности.

Обучение кадров следует организовывать с учетом анализа состояния соблюдения законов, криминологической обстановки в регионах, учитывать при этом реальный уровень квалификации работников. Тем самым обеспечивается непрерывность учебного процесса, высокий познавательный уровень и практическая ценность учебных мероприятий, проведение обучения в тесной взаимосвязи с изменяющимися задачами, стоящими перед органами прокуратуры, приоритетными направлениями ее деятельности.

Институт Генеральной прокуратуры Украины по повышению квалификации прокурорско-следственных кадров и научно-практических разработок по вопросам организации работы на основных направлениях прокурорской деятельности является высшим звеном в системе повышения квалификации работников прокуратуры Украины и одновременно учреждением для разработки научных проблем и обоснований функционирования ее прокурорской системы.

Институт утвержден приказом Генерального прокурора Украины от 6 июля 1999 года за № 1129-ц и на него возлагается:

— повышение квалификации прокурорско-следственных работников органов прокуратуры Украины;

— внедрение в учебный процесс достижений юридической науки и прокурорско-следственной практики, научной организации труда и управления в органах прокуратуры;

— обеспечение овладения слушателями теорией и практикой прокурорского надзора и укрепления законности;

— улучшение качества обучения, усиление его практической направленности;

— усовершенствование учебных программ и планов, форм и методов проведения занятий, практики индивидуализации обучения;

— содействие другим звеньям системы повышения квалификации органов прокуратуры Украины в организации учебно-методической работы.

Кроме того, Институт разрабатывает и представляет на утверждение управлению кадров Генеральной прокуратуры Украины типовые учебные программы и планы системы повышения квалификации кадров органов прокуратуры.

Вместе с тем считаем, что главными задачами Института являются: удовлетворение потребностей прокурорских и следственных работников органов прокуратуры в получении знаний о новейших достижениях в прокурорско-следственной деятельности, передовом отечественном и зарубежном опыте работы, организация и проведение научных исследований в сфере прокурорской деятельности.

На наш взгляд, требует пересмотра и установленный п. 4 приказа Генерального прокурора Украины № 5 от 5.10.98 г. срок повышения квалификации в ИПК — не реже одного раза в 5 лет. Кстати, такой же срок был определен еще в приказе Генерального прокурора СССР № 27 от 2.10.90 г. (п. 3), когда прокуратура функционировала в достаточно стабильном правовом поле и указанный период повышения квалификации в ИПК считался достаточным.

В сегодняшних условиях, как уже отмечалось, вопросы повышения квалификации в ИПК приобретают особую актуальность. По нашему мнению, периодичность обучения кадров в ИПК Генеральной прокуратуры Украины следует сократить до 3 лет с пересмотром соответствующих программ, обеспечивающих более мобильное обучение, исходя из потребностей практики.

Вместе с тем важно отметить, что даже при существующем сроке повышения квалификации в ИПК прокурорско-следственные работники органов прокуратуры смогут "побывать" один раз в 17 лет. Кадры органов прокуратуры составляют около 9 тыс. человек, а ежегодно в Институте повышают квалификацию 600 человек. Поэтому требует неотложного решения вопрос создания разветвленной системы повышения квалификации путем образования региональных учебных центров и пунктов.

Соответствующий положительный опыт накоплен прокуратурой Российской Федерации, где с целью приобретения практических навыков работниками прокуратуры, имеющими стаж работы до 3-х лет, а также их скорейшей адаптации к прокурорской и следственной деятельности создано 4 региональных учебных центра (Владивосток, Тверь, Белгород, Свердловск). Работники прокуратуры обучаются в них 2-3 недели¹.

Считаем, что создание разветвленной системы повышения квалификации прокурорско-следственных работников обусловлено и экономической целесообразностью, поскольку эти вопросы будут решаться на ре-

¹ Указанный опыт широко освещается. — См.: Прокурорская и следственная практика. — 1998. № 2. — с. 19-25. Козусев А. И. Прокурор должен учиться //Законность. — 1999. — № 1. — с. 43-46 и др.

гиональном уровне. В этой связи возможно создание учебных пунктов в областных прокуратурах, а также при организационно-методических подразделениях Генеральной прокуратуры Украины и региональных учебных центров. Рассмотрим эти вопросы подробнее.

Учебные пункты областных прокуратур.

В учебном пункте согласно плану, утвержденному на год (полугодие) руководителем соответствующей прокуратуры, проводятся занятия с работниками городского и районного звена по наиболее актуальным вопросам прокурорско-следственной деятельности. Занятия организуются таким образом, чтобы с учетом предмета служебной деятельности отдельных работников каждый из них ежегодно проходил 3-5-дневный ускоренный курс обучения. Контингент учебных групп подбирается таким образом, чтобы в их состав входили приблизительно одинаковые по стажу работы, опыту и уровню подготовки лица. Отдельно формируются группы молодых специалистов.

Непосредственное руководство деятельностью учебного пункта возлагается либо на освобожденного работника в составе отдела кадров областной прокуратуры, либо на одного из прокуроров отдела кадров. В его обязанности входит разработка планов занятий, определение работников прокуратуры, других учреждений, которые привлекаются к их проведению, решение иных организационных вопросов.

Для проведения занятий используются технические средства, а также подборка литературы, нормативных актов, писем о положительной работе, тексты и видеозаписи речей прокурора и т. п. Слушателям предлагается подготовить процессуальные и прокурорско-надзорные документы с их последующим рецен-

зированием, выполнить иные практические задания согласно плану. Результаты обучения отражаются на оперативном совещании у одного из заместителей прокурора области.

С учетом возможностей функционирования учебных пунктов в качестве временной меры допускается проведение занятий в учебном пункте прокуратуры области для прокурорских работников из 2-3-х ближайших областей.

В Генеральной прокуратуре Украины обязанности по координации деятельности областных учебных пунктов и контролю за их деятельностью должны возлагаться на одного из прокуроров отдела подготовки и повышения квалификации кадров.

Учебные пункты, созданные при организационно-методических подразделениях управлений и отделов Генеральной прокуратуры Украины.

Эти учебные пункты действуют на таких же началах, как и учебные пункты областных прокуратур и с аналогичными формами обучения. На обучение в них командированы вновь назначенные прокуроры областей, их заместители, начальники управлений и отделов областных прокуратур, их заместители, старшие помощники и прокуроры отделов и управлений, следователи по особо важным делам и старшие следователи.

Непосредственное руководство деятельностью этих учебных пунктов и организация учебного процесса осуществляются начальниками управлений и отделов Генеральной прокуратуры Украины, а координация их деятельности по вопросам повышения квалификации кадров и контроль за этой деятельностью возлагает-

ся на одного из прокуроров отдела подготовки и повышения квалификации кадров Генеральной прокуратуры Украины.

В региональных учебных центрах осуществляется повышение квалификации прокурорско-следственных работников в течение сроков средней продолжительности (2-3 недели) с таким расчетом, чтобы каждый работник городской, районной и приравненной к ним прокуратуры прошел повышение квалификации один раз в два с половиной года. Такую периодичность можно обеспечить при условии создания в Украине четырех региональных учебных центров в городах, где имеются высшие юридические учебные заведения, а именно:

Киевского (Центрально-Украинского) — г. Киев, Киевская, Житомирская, Черниговская, Черкасская, Полтавская, Винницкая, Хмельницкая области;

Львовского (Западно-Украинского) — Львовская, Ровенская, Волынская, Ивано-Франковская, Тернопольская, Закарпатская, Черновицкая области;

Одесского (Южно-Украинского) — Одесская, Николаевская, Херсонская, Кировоградская, Запорожская области, Автономная Республика Крым;

Харьковского (Восточно-Украинского) — Харьковская, Сумская, Днепропетровская, Донецкая, Луганская области.

Региональные учебные центры возглавляются начальниками — старшими прокурорами Управления кадров Генеральной прокуратуры Украины. Методическое руководство их деятельностью возлагается на Институт Генеральной прокуратуры Украины по повышению квалификации прокурорско-следственных кадров и научно-практических разработок по вопро-

сам организации работы на основных направлениях прокурорской деятельности.

Учебные планы региональных учебных центров разрабатываются на основе типовых планов и программ, утвержденных отделом подготовки и повышения квалификации кадров Генеральной прокуратуры Украины.

Контингент слушателей формируется таким образом, чтобы отдельные учебные потоки состояли из лиц с приблизительно одинаковым стажем работы, уровнем профессиональной подготовки, а из работников областных прокуратур — по предмету их деятельности.

Учебный процесс в учебном центре должен носить исключительно практический характер с учетом изменений в организации и методике прокурорского надзора и реализации иных функций прокуратуры за время, прошедшее после прохождения предыдущего курса повышения квалификации в аналогичном учебном центре.

В учебном центре должны быть созданы учебно-методические кабинеты по отраслям надзора и другим функциям прокуратуры. Их возглавляют аттестованные работники, имеющие длительный опыт научно-педагогической деятельности, желательна с ученой степенью.

Учебные занятия проводят начальники учебно-методических кабинетов, специально подготовленные прокурорско-следственные работники соответствующих управлений и отделов Генеральной прокуратуры Украины, областных прокуратур, работники других правоохранительных и контролирующих органов, преподаватели Института Генеральной прокуратуры Укра-

ины. Для выступлений в порядке обмена опытом положительной работы могут привлекаться также работники городских и районных прокуратур.

Слушатели учебных центров по итогам обучения сдают зачет, им выдаются свидетельства установленного образца. Положение о региональном учебном центре по повышению квалификации прокурорско-следственных работников утверждается Генеральным прокурором Украины.

Считаем, что указанные вопросы должны найти отражение в Концепции непрерывного повышения квалификации в органах прокуратуры Украины. Такое управленческое решение, по словам Ю. А. Тихомирова, имеет наибольшую силу воздействия на систему, которой управляют и которая управляет, на волю, сознание и деятельность людей (107, с. 5).

Представляется также целесообразным разработать государственную программу повышения квалификации работников органов прокуратуры Украины, что обеспечит единообразие указанного процесса.

Безусловный интерес представляет опыт повышения квалификации прокурорских работников в США. Для американской системы характерна практика комплектования кадров преподавателей органов прокуратуры путем отбора высококвалифицированных практических работников на контрактной основе.

Здесь достаточно много проводится выездных региональных курсов, обучение на которых рассчитано на период от 2-х дней до 2-х недель. В Институте прокуратуры при Министерстве юстиции США, например, в течение года реализуется до 75 различных краткосрочных программ обучения при годовом бюджете института 7 млн. долларов США. Для сравне-

ния — в ИПК Генеральной прокуратуры Украины — около 15 программ, при годовом бюджете 100 тыс. долларов США. Этих ресурсов хватает только на выплату заработной платы его работникам.

В американском Институте на 8 слушателей приходится 3 преподавателя, чем обеспечивается высокий уровень индивидуализации обучения, в ИПК Генеральной прокуратуры Украины на 1 преподавателя приходится 6 слушателей (74, с. 77-80). Как говорится, комментарии излишни!

В печати в последнее время появилось сообщение о том, что на совещании прокуроров стран СНГ было принято решение о создании международного института по переподготовке и повышению квалификации прокурорских работников (33, с. 16). Однако реальных шагов по функционированию указанного учебного заведения до настоящего времени не принято из-за непростой ситуации, складывающейся в экономике государств, входящих в состав СНГ.

Актуальным является вопрос оценки эффективности повышения квалификации. Такая оценка, на наш взгляд, призвана определять полноту удовлетворения потребностей по повышению квалификации конкретного работника, оценивать эффективность программ обучения, показывать какими знаниями и навыками овладел слушатель.

В Институте Генеральной прокуратуры Украины по повышению квалификации прокурорско-следственных кадров и научно-практических разработок по вопросам организации работы на основных направлениях прокурорской деятельности при изучении указанных вопросов учитывается: самооценка слушателей; оценка слушателей преподавателями; оценка пре-

подавателей слушателями; оценка слушателями содержания программы и др. Указанные критерии определяются путем анкетирования слушателей, путем тестирования слушателей ("входной и выходной контроль") и проведения экзаменов.

Так, анкетирование 357 слушателей, обучавшихся в бывшем ИПК Генеральной прокуратуры Украины в 1997 году, показало, что 97 % из них считают обучение в Институте полезным. По мнению 279 слушателей, они в результате обучения пополнили свои знания в полном объеме, 38 — частично, 40 — не пополнили своих знаний. Качество проведенных в Институте занятий слушатели оценили следующим образом:

| Кем проведены занятия | Удовл. | Частично удовл. | Неудовл. |
|---|--------|--------------------|----------|
| Преподавателями института | 320 | 32 | 5 |
| Работниками Генеральной прокуратуры Украины | 284 | 19 | 54 |
| Работниками областных и приравненных к ним прокуратур | 304 | 22 | 31 |
| Работниками органов вневедомственного контроля | 294 | 18 | 45 |
| Преподавателями других учебных заведений | 293 | 21 | 55 |

Из приведенных данных видно, что больше всего слушателей не удовлетворяли занятия, которые проводили преподаватели других учебных заведений и работники Генеральной прокуратуры Украины. В связи

с этим правомерен вопрос о недостаточной подготовке указанных лиц к проведению занятий в Институте.

На наш взгляд, следует возобновить и практику предоставления на каждого слушателя, обучающегося в институте, справки-анкеты, в которой отражаются вопросы, подлежащие изучению слушателями в процессе повышения квалификации. Это способствует оперативной корректировке учебных планов и максимально приближает процесс обучения к потребностям практики. Предлагается также при формировании учебных групп разработать специальные тесты, направленные на диагностику био-социоструктур личности, первичного уровня их профессиональной деятельности (52, с. 66).

Рассматривая систему повышения квалификации в органах прокуратуры Украины, следует отметить, что значительная роль должна быть отведена стимулирующим факторам заинтересованности прокуроров и следователей в повышении своей квалификации. Хотя приказ Генерального прокурора Украины № 486ц от 9.04.96 г. "Об учебе кадров в аппарате Генеральной прокуратуры Украины" (п. 5) предписывает учитывать рост профессиональных знаний и компетентности работника как важный критерий при аттестовании, применении всех форм поощрения, определении размера заработной платы, на практике указанные положения не получили, на наш взгляд, должного развития.

С учетом предложенного, считаем необходимым дополнить ст. 46-2 Закона "О прокуратуре" следующим содержанием:

"Повышение квалификации работников. Постоянное повышение квалификации является служебной

обязанностью всех прокурорско-следственных работников прокуратуры Украины.

В целях подготовки прокурорско-следственных работников к успешному выполнению задач, стоящих перед органами прокуратуры, действует система непрерывной подготовки и повышения квалификации кадров органов прокуратуры, включающая индивидуальные и коллективные формы обучения работников.

Положение о повышении квалификации в органах прокуратуры Украины утверждается Генеральным прокурором Украины.

Отношение к учебе и рост профессионального мастерства должны учитываться при решении вопросов о соответствии работника занимаемой должности, его поощрении и продвижении по службе".

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Одна из центральных проблем управления кадрами в органах прокуратуры как управленческой деятельности — проблема ее эффективности. По мнению В. И. Васильева, понятие "эффективность" носит универсальный характер и практически распространяется на все управляемые системы и виды эффективности, причем для любого вида деятельности проблема эффективности имеет определяющее значение (15, с. 64). Вместе с тем указанная проблема не нашла должного разрешения в научной литературе. Как обоснованно указывает В. В. Цветков, причина этого, с одной стороны, состоит в ее сложности и многогранности, а с другой — в сложности определения критериев ее оценки (112, с. 34-35). В теории управления отмечается, что социальное управление можно изобразить формулой: цель — программа — деятельность людей — материальный результат (9, с. 22).

Для нашего исследования прежде всего следует определить понятие эффективности и обозначить ее содержание и роль в управлении кадрами. Эффективность происходит от слова эффект — действие, результат чего-либо.

Эффективный — дающий определенный эффект (98, с. 609), но не любой, а заранее намеченный, приводящий к нужным результатам (12, с. 296). Таким образом, эффективность — это действия, приводящие к нужным результатам.

Вместе с тем В. Г. Афанасьев и А. Д. Урсул справедливо заметили: "Можно не считать деятельность эффективной, если результат получен, затраты минимальные, но цель, поставленная в начале деятельности, не реализована?" (6, с. 16). Поэтому указанные авторы предлагают рассматривать эффективность как соотношение цели и результата, как меру целеосуществления. Таким образом, измерением эффективности выступает достижение общих целей, стоящих перед соответствующей организацией, управляемой системой и др. При этом соотношения между полученными результатами и затратами живого и овеществленного труда на их достижение отражает эффективность управленческого труда (112, с. 46).

Аналогичный взгляд высказал и В. И. Шинд, подчеркнув, что под эффективностью следует понимать степень фактического достижения цели при оптимальных в данных условиях затратах (115, с. 24).

В теории управления обоснованно отмечается, что особенность результатов управленческого труда, умственного по своему характеру (эвристического либо административного), состоит в том, что они трудно поддаются оценке (23, с. 38; 10, с. 24; 112, с. 47), поскольку последовательность осуществляемых операций невозможно точно запрограммировать и контролировать. Поэтому предлагается такой труд оценивать косвенно — по показателям деятельности соответствующего структурного подразделения либо органи-

зации в целом. При этом справедливо указывается, что между временем достижения конечных результатов и моментом приложения труда существует значительный разрыв (10, с. 24), не решены методологические проблемы количественного и качественного измерения результатов и затрат управленческой деятельности, имеется множество подходов к такой оценке.

Так, авторы монографии "Проблемы эффективности прокурорского надзора" вполне обоснованно относят к количественному аспекту кадрового обеспечения органов прокуратуры задачи, стоящие перед органами прокуратуры, и объем необходимой работы (81, с. 64). Однако качественная сторона этого вопроса не нашла своего отражения в работе.

В управленческой теории распространены следующие схемы оценки эффективности: "ресурсное (в том числе кадровое) обеспечение управленческой деятельности — затраты — результат".

Вместе с тем нельзя наделять свойствами конечного результата различную документацию; очевидно, что эффективность его должна оцениваться по влиянию управленческой деятельности на степень достижения стоящих перед организацией целей.

При этом при оценке деятельности государственных органов следует учитывать мнение о том, что их работу можно признать эффективной лишь в том случае, если они успешно решают проблему оптимальной защиты интересов государства и оптимальной защиты интересов населения, социальных групп и каждого человека. В этой двуединой задаче — важнейшая сторона понятия эффективности государственного аппарата (41, с. 84).

Что касается целей прокурорской деятельности, то, исходя из Закона "О прокуратуре", следует различать следующие их виды:

— общие, охватывающие всю прокурорскую деятельность;

— специальные, относящиеся к отдельным ее направлениям;

— единичные, которые сформулированы в специальных правовых формах.

Среди прокурорских целей можно выделить начальные и конечные цели. При этом начальные цели реализуются в стадии выявления нарушения закона, а конечные — в стадии принятия прокурором мер к устранению нарушений законов и привлечению правонарушителей к установленной законом ответственности.

Указанные общие цели относятся ко всем направлениям прокурорской деятельности, являются обязательными элементами-ориентирами при ее оценке. Однако законодатель особо выделяет конечные цели прокурорской деятельности, поскольку на их основе можно судить о достижении конечного результата всей прокурорской деятельности (п. 4 ст. 6 Закона "О прокуратуре").

Это требование содержится и в приказах Генерального прокурора Украины (см. п. 5.6 приказа № 2-98 "Об организации работы органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законов о правах и свободах и защите интересов государства").

Однако было бы неправильно ставить знак равенства между проделанной работой и полученными результатами, поскольку не всякая работа дает эффект. Следует охарактеризовать качественную сторону про-

курорской деятельности, определить ее влияние на достижение конечного результата и уровень решения поставленной задачи.

Полагаем, что такими показателями, позволяющими оценить эффективность действий прокурора по достижению конечных целей, могут быть следующие:

- 1) устранение нарушений закона;
- 2) восстановление нарушенных прав и законных интересов граждан и государства;
- 3) привлечение правонарушителей к ответственности.

По меткому замечанию В. И. Шинда, четкое определение целей имеет известное психологическое значение: осознанная цель становится важным стимулом в работе, способствует активности и проявлению инициативы в достижении цели (116, с. 133).

Очевидно, что четкое определение целей, стоящих перед прокуратурой, дает и возможность установить, насколько успешно осуществляется прокурорская работа, что в свою очередь обусловлено ее кадровым обеспечением.

В этой связи правомерен вопрос о разграничении целей прокурорской деятельности и целей ее кадрового обеспечения (управления кадрами). В самом общем виде в управлении кадрами в органах прокуратуры можно выделить две цели: 1) общую; 2) специальные. Общая цель управления кадрами в органах прокуратуры совпадает с целями прокурорской деятельности, поскольку призвана обеспечить их реализацию. Специальные цели управления кадрами могут быть в свою очередь разделены на:

- 1) перспективные (стратегические) — разработка кадровой политики, прогнозирование потребностей в кадровом обеспечении;

- 2) текущие — выявление количественных и качественных потребностей в кадрах, их подбор, расстановка и оценка.

Обратимся к модели эффективной организации, разработанной Лойкертом. По его мнению, три фактора определяют эффективность:

- 1) внутриорганизационные (формальная структура организации, экономическая база и социальная политика, профессионально-квалификационный состав персонала);

- 2) промежуточные переменные — человеческие ресурсы, организационный климат, методы принятия решений, уровень доверия к руководству, способы стимулирования и мотивации деятельности;

- 3) результирующие переменные — рост или падение производительности труда, степень удовлетворенное™ запросов потребителей (23, с. 383).

Таким образом, кадровое обеспечение организации влияет на все три фактора, определяющие ее эффективность, при этом в основу такой эффективности должен быть положен труд работника и его оценка.

"Под эффективностью управленческого труда, — обоснованно указывает В. В. Цветков, — следует понимать результат достижения поставленной социальной цели при максимально возможной экономии общественного труда, иными словами достижение определенной цели при наименьших затратах, то есть искусственное соединение результатов и способов" (112, с. 48).

По мнению В. И. Шинда, для того, чтобы оценивать и сравнивать труд прокуроров, необходимо разработать специальные критерии, которые:

- 1) не могут противоречить целям, стоящим перед прокуратурой;

2) должны не только отражать общие цели прокуратуры, но и не противоречить друг другу;

3) только тогда выполнять свое предназначение, когда будут стимулировать прокуроров добиваться высоких показателей своего труда, качественно выполнять возложенные на них обязанности, устанавливать персональную ответственность каждого;

4) должны быть едиными как для исполнителя, так и для руководителя, производящего оценку труда подчиненного ему работника;

5) должны быть объективными;

6) должны быть достоверными и надежными;

7) должны предусматривать возможность количественного измерения результатов труда;

8) должны "поддаваться" учету (115, с. 25-28).

Исходя из этого, комплексная оценка управления кадрами организации, в том числе и прокуратуры, может быть осуществлена путем:

1) оценки личных качеств работников;

2) оценки их труда;

3) оценки результатов их труда как составной части оценки результатов деятельности организации в целом.

Указанные факторы могут выступать в качестве критерия (мерила) оценки правления кадрами в целом.

Методами оценки указанных критериев могут быть:

1) стажирование, аттестование, анкетирование, тестирование, изучение документов, беседа, опрос и сопоставление полученных данных с профессиограммой;

2) контроль, наблюдение за деятельностью работника, тестирование;

3) проверка деятельности работника и выявление ее влияния на достижение целей, поставленных перед организацией. Указанное, в свою очередь, предполагает четкую правовую регламентацию труда работника с обозначением его прав, обязанностей и ответственности.

Полагаем, что во всех случаях оценки деятельности по управлению кадрами в органах прокуратуры следует руководствоваться положением о том, что связь между поставленной целью и степенью ее достижения отражается в количественных и качественных изменениях состояния объектов управления (112, с. 49). Указанное может быть установлено через оценочные суждения на основе анализа прокурорской деятельности за определенный период, в том числе с использованием статистических данных.

Очевидно, что методика сбора, обработки и анализа указанной информации должна основываться не только на теории прокурорской деятельности, но и данных науки управления, психологии, статистики.

Вместе с тем показатели статистического отчета по форме № 6 "Звгт про работу з кадрами прокуратури" не в полной мере характеризуют качество работы по кадровому обеспечению органов прокуратуры. Так, в разделе I отчета не отражено сколько молодых специалистов прошло стажирование и было зачислено на прокурорско-следственные должности, а сколько не прошло. В графах, посвященных работе с резервом кадров, следовало бы указать причины исключения из резерва.

В разделе II следовало бы предусмотреть такие данные: подлежало обучению прокурорско-следственных работников, в том числе в Институте Генераль-

ной прокуратуры Украины, фактически прошли обучение, из числа указанных лиц зачислено в резерв на выдвижение и т. п. Следовало бы больше внимания уделить таким показателям, как подбор-отбор кадров и их оценка.

Вместе с тем трудно объяснить нахождение в статотчете таких граф, как "принято на работу из числа судей", "из других правоохранительных органов" или уволенных: "перешли на работу в суды", "в другие правоохранительные органы". Не менее важно определить и правильное соотношение между прокурорской деятельностью и деятельностью по управлению кадрами в органах прокуратуры, поскольку всегда лишь часть количественных и качественных показателей статистической отчетности может быть использована при оценке кадрового обеспечения органов прокуратуры.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного монографического исследования были разработаны ответы на основные теоретические положения и практические вопросы осуществления управления кадрами органов прокуратуры Украины. В частности, сделаны следующие выводы:

1. Управление кадрами в органах прокуратуры — осуществляемая в определенных организационно-правовых формах деятельность уполномоченных субъектов по оптимальному подбору, расстановке и оценке прокурорско-следственных работников для решения задач, возложенных на органы прокуратуры Конституцией Украины, Законом Украины "О прокуратуре" и другими законами.

2. Субъекты управления кадрами в органах прокуратуры — органы и работники, реализующие функции по подбору, расстановке и оценке кадров, а также иным способом осуществляющие управление ими.

3. Среди субъектов управления кадрами в органах прокуратуры могут быть выделены: основные (главные) — должностные лица, к компетенции которых отнесено непосредственное решение вопросов о приеме, перемещении и увольнении прокурорско-следственных работников; дополнительные — структурные подразделения и должностные лица, непосредственно выполняющие кадровую работу; особые субъекты — коллегия и аттестационная комиссия, которые опосредованно осуществляют указанную функцию.

4. Статус прокурорского работника реализуется в рамках общего правового статуса личности на основе норм внутрисударственного и международного права, а также специального правового статуса, регламентированного Законом Украины "О прокуратуре" и другими правовыми нормами.

5. Формирование стратегии управления кадрами в органах прокуратуры осуществляется путем:

а) анализа внешних и внутренних факторов, влияющих на кадровое обеспечение прокуратуры;

б) разработки кадровой политики в органах прокуратуры как составной части государственной кадровой политики;

в) определения численности и квалификационной структуры кадров с учетом прогнозов перспективы развития прокуратуры;

г) разработки профессионально-квалификационных моделей (требований к кадрам по должностям, профессиям) прокурорско-следственных работников.

6. Принципы подбора, расстановки и оценки кадров в органах прокуратуры и основополагающие идеи, установления закреплены в нормах права, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации кадровой политики в органах прокуратуры как составной части государственной кадровой политики.

7. Аттестование кадров — управленческая кадровая процедура, осуществляемая в соответствии с требованиями закона и специальных нормативно-правовых актов по установлению квалификационной оценки работников прокуратуры в целях определения их служебного соответствия, перспектив должност-

ного продвижения и принятия на этой основе управленческих кадровых решений.

8. Под повышением квалификации следует понимать непрерывный процесс углубления работниками профессиональных знаний и умений, обусловленный постоянным возрастанием требований к профессиональным стандартам прокурорско-следственных кадров, целью которого является их подготовка к успешному выполнению задач, стоящих перед органами прокуратуры.

9. Основными организационными формами повышения квалификации прокурорско-следственных работников являются: самостоятельное повышение квалификации (самообразование); стажирование в отделах и управлениях прокуратуры области, Генеральной прокуратуры Украины либо на рабочем месте; участие в постоянно действующих семинарах, созданных при структурных подразделениях областных прокуратур и Генеральной прокуратуре Украины; участие в учебно-практических конференциях (семинарах); обучение в учебных пунктах областных прокуратур; обучение в региональных учебных центрах; обучение в Институте Генеральной прокуратуры Украины по повышению квалификации прокурорско-следственных кадров и научно-практических разработок по вопросам организации работы на основных направлениях прокурорской деятельности.

10. Управление кадрами в органах прокуратуры преследует общую и специальные цели. Общая цель совпадает с целями прокурорской деятельности, к специальным целям относятся перспективные (стратегические) и текущие.

11. Комплексная оценка управления кадрами органов прокуратуры может быть осуществлена путем:

- 1) оценки личных качеств работников;
- 2) оценки их труда;
- 3) оценки результатов их труда как составной части оценки результатов деятельности прокуратуры в целом.

12. Методами оценки эффективности управления кадрами в органах прокуратуры являются:

- 1) стажирование, анкетирование, тестирование, изучение документов, опрос и сопоставление полученных данных с профессиограммой;
- 2) контроль, наблюдение за деятельностью работника, тестирование;
- 3) проверка деятельности работника и выявление ее влияния на достижение целей, поставленных перед органами прокуратуры.

13. Для совершенствования управления кадрами в органах прокуратуры Украины необходимо: принять Закон Украины "О порядке прохождения службы в органах прокуратуры Украины", принять "Положение о работе с кадровым резервом в органах прокуратуры Украины", разработать Концепцию непрерывного повышения квалификации в органах прокуратуры Украины и государственную программу повышения квалификации кадров органов прокуратуры Украины.

14. С этой же целью следует внести такие дополнения и изменения в Закон Украины "О прокуратуре":

— дополнить п. 1 ч. 1 ст. 15 положением о том, что Генеральный прокурор Украины разрабатывает государственную кадровую политику в органах прокуратуры с учетом ее основных начал, определенных законом;

— ч. 1 ст. 46 изложить в следующей редакции: "Прокурорами и следователями могут быть граждане Украины, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности";

— ч. 6 ст. 46 изложить в следующей редакции: "Не могут быть приняты на службу в органы прокуратуры лица, которые: признаны в установленном порядке недееспособными; имеющие судимость, которая не совместима с занятием должности; в случае приема на работу будут непосредственно подчинены или подведомственны лицам, которые являются близкими родственниками или свояками; в других случаях, установленных законами Украины";

— ч. 4 ст. 46 изложить в следующей редакции: "Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия прокурора и следователя занимаемой должности, а также для решения вопроса о присвоении указанным работникам классов чинов они подлежат аттестации. Положение об аттестации прокуроров и следователей утверждается Генеральным прокурором Украины";

— дополнить Закон ст. 46.2 такого содержания: "Повышение квалификации работников. Повышение квалификации является служебной обязанностью всех прокурорско-следственных работников прокуратуры Украины.

В целях подготовки прокурорско-следственных работников к успешному выполнению задач, стоящих

перед органами прокуратуры, действует система непрерывной подготовки и повышения квалификации кадров прокуратуры, включающая индивидуальные и коллективные формы обучения.

Положение о повышении квалификации в органах прокуратуры Украины утверждается Генеральным прокурором Украины.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авер'янов В. Б.* Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні. — К.; 1995. - 24 с.
2. *Алексеев С. С.* Общая теория права; в 2-х т. Т. 1 -М.: Юридич. лит. -1981 - 360 с.
3. *Алексеев С. С.* Общая теория права; в 2-х т. Т. 2. - М.: Юридич. лит. -1982 - 360 с.
4. *Афанасьев В. Г.* Управление и система социальной информации. //Организация управления. - М: Экономика. - 1973. - С. 34-48.
5. *Афанасьев В. Г.* Человек в управлении обществом. - М.: Политиздат. - 1977. с. 382.
6. *Афанасьев В. Г., Урсул Д. А.* Эффективность социального управления: Системно-детальный подход. //Информация и управление. Философско-методические аспекты. - М: Наука. - 1985. - с. 5-28.
7. *Бабкова В. С.* Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності. //Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - Х.: Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. - 1998. - 18 с.
8. *Бандурка О. М.* Основы управления в органах внутренних дел Украины: теория, опыт, пути, совершенствования. - Х.: Основа. - 1996. 398 с.
9. *Бахрах Д. Н.* Особенности социального управления. //Правоведение. - 974. - № 2. - с. 16-24.
10. *Бизюкова И. В.* Кадры управления. Подбор и оценка. - М.: Экономика. -(998. - 150 с.
11. *Бойко В.* Влада судова. //Урядовий кур'єр. - 1999. - 27 січня. - с. 8-12.

12. Большая советская энциклопедия / Главн. ред. *Б. А. Введенский*. - Изд. 2-е. Т. - 49. - М.: Большая советская энциклопедия, 1957. - 680 с.
13. *Борисов Г. А.* Общие принципы социалистического строя и советское право. / Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - Х.: Харьковск. юридич. ин-т. - 1977. - 16 с.
14. *Ваксян А.* Есть противопоказания для занятия должности. // Российская юстиция. - 1996. - № 12. - С. 45-46.
15. *Васильев В. И.* Понятие эффективности прокурорской деятельности и пути ее повышения. // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. Вып. 89 - М.: ВНИИ по изучен. причин и разработке мер предупреждения преступности. - 1985. - с. 61-67.
16. *Васильев В. Л.* Юридическая психология. - Санкт-Петербург.: Питер. - 1998. - 656 с.
17. *Весник В. Р.* Основы менеджмента. / Учебник. Изд. 2-е. - М.: Изд-во "Триада". - 1997. - 384 с.
18. *Воронцова Л. П.* Правовые и организационные проблемы работы с кадрами в органах прокуратуры. / Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - М.: Всесоюзн. ин-т по изуч. причин и разработке мер предупреждения преступности. - 1980. - 24 с.
19. *Воронцова Л. П.* Правовые и организационные проблемы работы с кадрами в органах прокуратуры. / Дисс. канд. юрид. наук. - М.: Всесоюзн. ин-т по изуч. причин и разработке мер предупреждения преступности. - 1980. - 186 с.
20. *Гавриленко Д. А.* Государственная дисциплина/ сущность, функции, значение. - Минск: Изд-во БГУ. - 1988. - 210 с.
21. *Герчигова И. Н.* Менеджмент. / Учебник. - М.: ЮНИТИ. - 1995. - 480 с.
22. *Горшенев В. М., Бенедик И. В.* Юридическая деонтология. / Учебное пособие. К.: УМК ВО. - 1988. - 80 с.
23. Государственная служба: теория и организация. // Курс лекций. - Ростов на Дону; Феникс. - 1998. - 640 с.
24. *Грановская Р. М.* Элементы практической психологии. - Л.: ЛГУ. - 1984. - 390 с.
25. *Давыденко Л. М.* Прокуратура Украины: прошлое, настоящее и будущее. // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры. // М.: НИИ проблем, укреп. законности и правопорядка при Ген. прокуратуре РФ. - 1997. - с. 91-97.
26. *Давыденко Л. М., Мычко И. И., Гусаров В. Н., Каркач П. М.* Организация работы в органах прокуратуры. / Текст лекции. - Х.: ИПК Генеральн. пр-ры Укр. - 1996. - 86 с.
27. *Даль В. И.* Толковый словарь в 4-х томах. Т. 1. - М.: Русск. язык. - 1989. - 780 с.
28. *Дементьева В. В.* Некоторые вопросы отбора кадров на службу в органы прокуратуры. // Проблемы кадровой работы и управления в органах прокуратуры. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ - 1996. - с. 49-58.
29. *Долежан В. В.* Прокуратура в борьбе с хищениями. Ч. 2. Борьба с хищениями средствами общего надзора. // Учебное пособие. - Х.: Филиал ин-та повышения квалификации руководящих кадров прокуратуры Союза ССР. - 1989. - 116 с.
30. *Дуракова И. Б.* Управление персоналом. М.: Лига-пресс. - 1998. - 96 с.
31. *Жалинский А. Э.* Профессиональная деятельность прокурора. Введение в специальность. - М.: БЕК. - 1997. - 330 с.

32. *Жуплев В. В.* Эффект горизонта (руководитель и кадры). - М.: Экономика. - 1989. - 120 с.
33. *Зайцев В. Я.* Основные направления совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. //Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1997. - с. 3-14.
34. Закон Украины "О прокуратуре": Научно-практический комментарий. - Х.: РИТА. - 1993. - 174 с.
35. Збірник статистичної інформації про стан законності, слідства та прокурорського нагляду по Україні за 1998 рік (в розрізі областей). - К.: Генеральна прокуратура України. - 1999. - 94 с.
36. *Звечаровский И. Э.* Проблемы создания и функционирования системы общеобразовательных учреждений прокуратуры. //Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. - М.: - НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1997. - с. 94-96.
37. *Здравомыслов А. Г.* Социология конфликта: Россия на путях преодоления кризиса: Учеб. пособ. Изд. 2-е доп. - М.: Аспект Пресс. - 1995. - 320 с.
38. *Зеленецкий В. С.* Методологические основы борьбы с преступностью. /Учебное пособие. - Х.: Филиал ИПК руководящих кадров Прокуратуры Союза ССР. - 1989. - 96 с.
39. *Зиверт Х.* Тестирование личности. - М.: ИНФРА М. - 1998. -198 с.
40. *Зудина Л. Н.* Организация управленческого труда. - М.: ИНФРА. ~ 1997. - 256 с.
41. *Игнатов В. Г., Сулемов В. А., Радченко А. И.* Кадровое обеспечение государственной службы. - Ростов-на-Дону: Феникс. - 1994. - 202 с.
42. *Кабаченко Т. С.* Психология управления. - М.: Российское педагогическое агентство. - 1997. - 324 с.
43. *Казарина А. Х.* Особенности повышения квалификации прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов. //Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. - М.: - 1997. - с. 54-59.
44. *Карбонье Жан.* Юридическая социология. - М.: Прогресс. - 1986. - 352 с.
45. *Карлин А. Б.* Организация учебы прокурорских кадров в управлении Генеральной прокуратуры РФ. // Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1997. - с. 40-44.
46. *Карташов В. Н.* Профессионализм субъектов юридической деятельности. // Правовая реформа и проблемы совершенствования профессиональной юридической деятельности. - Ярославль. - 1990. - 6 с.
47. *Кливер И. Я.* Организационно-правовые основы управления прокурорским надзором в СССР. - М.: ИПК руководящих кадров Прокуратуры СССР. - 1991. - 133 с.
48. *Клименко А. И.* Криминалистические знания в структуре профессиональной подготовки следователя. // Учебное пособие. - К.: Вища школа. - 1990. - 103 с.
49. *Кнорринг В. И.* Искусство управления. - М.: БЕК. - 1997. - 288 с.
50. *Козлов О. М.* Управление народным хозяйством СССР, ч. 1. - М.: Изд-во МГУ. - 1969. -60 с.

51. *Козлов Ю. М., Фролов Е. С.* Научная организация управления и право. - М.: Изд-во МГУ. - 1986. - 246 с.
52. *Козусев А. Ф.* Проблемы организации учебной деятельности в Институте повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ. // Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1997. - с. 63-67.
53. *Колоди А. М.* Принципы права Украины. К.: Юршкештер. - 1998. - 108 с.
54. Комментарий к Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации". - М.: Норма. - 1996. - 736 с.
55. Комплексная программа "Кадры Прокуратуры Узбекской ССР. - Ташкент: Пр-ра Узбекской ССР. - 1988. - 78 с.
56. Концепция подбора, расстановки, закрепления и воспитания кадров органов прокуратуры (кадровая политика). - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1995. - 18 с.
57. *Корж В. П.* Актуальные вопросы законодательного закрепления новых процессуальных полномочий прокурора в суде. // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры). - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной пр-ре РФ. - 1997. - с. 105-108.
58. *Коришунова О. Н.* Подготовка и повышение квалификации сотрудников прокуратуры в Российской Федерации. // Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1997. - с. 97-100.
59. *Куниц Г., О'Доннел С.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Т. 2. - М.: Прогресс - 1981. - 512 с.
60. *Куприянова В. И.* Использование методологии системного подхода в управлении работы с кадрами органов прокуратуры. // Проблемы кадровой работы управления в органах прокуратуры. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1996. - С. 59-62.
61. *Куприянова В. И.* Работа с кадрами как элемент управления в органах прокуратуры. // Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1994. - С. 44-46.
62. *Мамницкий В. Ю.* К вопросу о понятии принципов гражданского процессуального права. // Проблемы совершенствования украинского законодательства и повышение эффективности правоприменительной деятельности. - Х.: НЮА им. Я. Мудрого. - 1997. - С. 75-80.
63. *Манохин В. М.* Советская государственная служба. - М.: Юрид. лит. - 1966. - 196 с.
64. Матеріали програми навчання прокурорів України 1-5 квітня 1996 р., підготовленої Американським дослідним інститутом прокурорів у співробітництві з Агентством США для міжнародного розвитку АРД/Чекі, Консорціумом "Влада закону".: - 1996. 280 с.
65. Международные акты о правах человека. /Сборник документов. - М.: Норма Инфра. - 1998. - 328 с.
66. *Михайлов А. И.* Проблемы эффективности предварительного следствия. Дисс. канд. юрид. наук. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. - 1973. - 310 с.

67. *Москалькова Т. Н.* Этика уголовно-процессуального доказывания (стадия предварительного расследования). - М.: Спарк. - 1996. - 125 с.
68. Научная организация труда в управлении производственным коллективом (общепрофессиональные научно-методические рекомендации). /М.: Экономика. - 1991. - 120 с.
69. *Новиков С. Г., Рагинский М. Ю.* Понятие прокурорской системы. Совершенствование прокурорского надзора в СССР. - М.: Всесоюзный ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. - 1973. — 361 с.
70. Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 1. - М.: Зерцало. - 1998. - 416 с.
71. Общая теория права и государства. - М.: Юрист. - 1994. - 360 с.
72. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. - М.: "Русский язык". - 1987. - 750 с.
73. *Омаров А. М.* Руководитель. Размышления о стиле управления. Изд. 2-е, доп. М.: Политиздат. - 1987. - 366 с.
74. Органы прокуратуры Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки (правовые основы, структура, направления деятельности). - М.: ИПК руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ. - 1996. - 96 с.
75. *Основин В. С.* Основы науки социального управления. - Воронеж: ВГУ. - 1971. - 258 с.
76. Основы научного управления социалистической экономикой. /Учебно-метод. пособие. Изд. 2-е. /Под общ. ред. *В. Г. Белова.* - М.: Мысль. - 1988. - 270 с.
77. Оценка работников управления. /Под ред. *Г. Х. Попова.* - М.: Московский рабочий. - 1976. - 352 с.
78. *Панова И. В.* Продвижение по службе по Федеральному закону; Об основах государственной службы Российской Федерации. // "Государство и право". - 1998. - № 2. - С. 8-14.
79. *Петришин А. В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. - Х.: Факт. - 1998. - 168 с.
80. Правоведение. - 1988. - № 4. - с. 20-22.
81. Проблемы эффективности прокурорского надзора. / /Под ред. *К. Ф. Скворцова.* - М.: Юрид. лит. - 1977. - 160 с.
82. Прокуратура Российской Федерации. /Концепция развития на переходный период. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1994. - 88 с.
83. Прокуратура Украины: сьогодення і перспективи. - К.: ГПУ. - 1996. - 18 с.
84. Про повноваження прокурора і судді в кримінальному судочинстві. //Юридич. вісник України. - 1997. - № 29. - С. 3.
85. *Прудненский Г. А.* Проблемы рабочего и вне рабочего времени. - М.: Наука. - 1972. - 68 с.
86. *Розенбаум Ю. А.* Формирование управленческих кадров: Социально-правовые проблемы. - М.: Наука. - 1982. - 230 с.
87. *Романов В. В., Кроз М. В.* Руководство по профессиональному психологическому отбору кандидатов на службу в органы прокуратуры Российской Федерации. /Методическое пособие. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ.-1994. - 98 с.
88. *Рохман В. И.* Некоторые вопросы координации деятельности учебных подразделений системы повышения квалификации кадров. //Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. - М.: НИИ проблем ук-

- репления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1997. - С. 68-72.
89. Руденко И. В. О правовом статусе помощника прокурора. //Соц. законность. - 1990. - № 8. - С. 18-20.
90. Руководитель в аппарате государственного управления (организационно-правовые проблемы). //Отв. ред. В. В. Цветков. - К.: Наукова думка. - 1988. - 342 с.
91. Рябцев В. П. Правовые и организационные проблемы управления в органах прокуратуры. //Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. - № 96. - М.: ВНИИПРМПП. - 1986. - С. 32-35.
92. Рябцев В. П., Чернышева Г. В., Грошев В. А., Куприянова В. И. Изучение квалификации и личностных качеств работников райгорпрокуратур. //Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1994. - С. 12-23.
93. Сапожников Н. И. Некоторые проблемы управления деятельностью прокуроров. //Проблемы прокурорского надзора. - М.: ВНИИПРМПП. - 1972. - С. 18-28.
94. Скворцов Л. Почему мы так говорим? //Наука и жизнь. - М.: 1988. - № 8. С. 39-40.
95. Скотт Д. Г. Конфликты, пути их преодоления. - К.: Внеш-торгиздат. - 1991. - 190 с.
96. Скуратов Ю. И. Управление и кадровая политика в прокуратуре как предмет научных исследований. // Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1994. - С. 3-5.
97. Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления. /Учебное пособие. - М.: Высшая школа. - 1990. - 32 с.
98. Словарь иностранных слов. - М.: Русский язык. - 1988. - 622 с.
99. Смирнов А. Ф. Некоторые проблемы реализации программ дополнительного профессионального образования в системе прокуратуры РФ. //Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. - 1997. - С. 14-19.
100. Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления. - М.: Криминологическая ассоциация. - 1997. - 264 с.
101. Социальные и правовые проблемы деятельности высшей школы в условиях обновления. - Харьков: УЮА. - 1991. - с. 107-108.
102. Советский энциклопедический словарь. - М.: Сов. энциклопедия. - 1990. - 1632 с.
103. Стариков Ю. Н. Служебное право. - М.: БЕК. - 1996. - 698 с.
104. Суботін Е., Червякова О., Марочкін П. Представницька функція прокурора. //Право України. - 1997. - № 11. - С. 63-65.
105. Теория государства и права. //Курс лекций. - М.: Зеркало: ТЕИС. - 1996. - 474 с.
106. Тертишніков В. П. Принципи цивільно-процесуального права. - Х.: Харківськ. юридичн. ін-т. - 1991. - 20 с.
107. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. - М.: Наука. - 1988. - 272 с.
108. Управленческие процедуры. //Под ред. Б. М. Лазарева. - М.: Наука. - 1988. - 272 с.
109. Уткин Э. А. Конфликтология. Теория и практика. - М.: Ассоциация авторов и издателей "ТАНДЕМ" Изд-во ЭКМОС. -1998. - 264 с.

110. *Уткин Э. А.* Курс менеджмента.-М.: Зеркало.-1998.-488 с.
111. *Философский энциклопедический словарь.* - М.: Сов. энциклопедия. - 1983. - 840 с.
112. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності /політико-правовий аспект. - К.: Право. - 1996. - 164 с.
113. *Цветков В. В.* Мораль та етика державного службовця. //Правова держава. Вип. 8. - К.: Ін-т держави та права ім. В. М. Корецького НАН. - 1997. - с. 116-120.
114. *Шекшня С. В.* Управление персоналом современной организации. Учебно-практическое пособие. М.: Бизнес-школа "Интел Синтез". - 1996. - 300 с.
115. *Шинд В. И.* Критерии эффективности труда прокуроров и его организации. //Вопросы теории прокурорского надзора. Ч. 1. М.: Всесоюзный институт по изучен, причин и разработке мер предупреждения преступности. - 1975. - С. 24-36.
116. *Шинд В. И.* О совершенствовании законодательства о прокурорском надзоре в СССР. //Совершенствование прокурорского надзора в СССР. - М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. - 1973. - С. 132—139.
117. *Шинд В. И.* Проблемы дальнейшего совершенствования организации труда прокуроров. //Научная информация по вопросам борьбы с преступи. Вып. 10. - М.: ВНИИПРМПП. - С. 38-47.
118. *Шинд В. И.* Результаты изучения затрат рабочего времени в районной прокуратуре. - М.: Всесоюзн. ин-т по изучен, причин и разработке мер предупреждения преступности. - 1973. - 110 с.
119. *Шинд В. И., Васильев В. И.* Проблемы оценки эффективности организации деятельности прокуратуры. //Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. - № 96. - М.: ВНИИПРМПП. - 1986. - С. 35-41.
120. *Шкатулла В. И.* Настольная книга менеджера по кадрам. - М.: Норма Инфра. - М.: - 1998. - 528 с.
121. *Шмуклер В.* Прокурор отдела — кто он? //Законность. - 1993. - № 9. - С. 22.
122. *Щекин Г. В.* Теория социального управления. - К.: Межрегиональная академия управления персоналом.-1996.-408 с.
123. Эффективность и качество управленческой деятельности. /Государственно-правовой аспект. //Под общ. ред. *В. В. Цветкова.* - К.: Наукова думка. - 1980. - 308 с.
124. Юридическая конфликтология. //Под ред. *В. Н. Кудрявцева.* - М.: Ин-т гос-ва и права РАН. - 1995. - 316 с.
125. Юридична донтологія. //Навч. посібн. для юридич. вищих навч. закладів і фак. За ред. *В. М. Горшєньова, В. В. Комарова.* - Х.: Основа. - 1993. - 188 с.
126. *Яккока Ли.* Карьера Менеджера. /Деловой бестселлер: Минск: Paradox. - 1996. - 430 с.

ЗАКОН УКРАИНЫ

О порядке прохождения службы в органах прокуратуры Украины (структура)

Глава I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ. (Понятие службы в органах прокуратуры, принципы службы в органах прокуратуры, правовые основы службы в органах прокуратуры; служебные обязанности и права прокурорских работников; прокурорские и следственные должности; профессиональная подготовка кадров органов прокуратуры).

Глава II ПРИЕМ НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ. (Требования, предъявляемые к лицам, принимаемым на службу в органы прокуратуры; ограничения в приеме на службу в органы прокуратуры; назначение работника на должность; испытание при приеме на службу в органы прокуратуры; замещение должностей в органах прокуратуры по конкурсу; присяга прокурорско-следственного работника; перемещение прокурорских работников по службе; аттестация прокурорских работников; личное дело прокурорского работника; служебное удостоверение).

Глава III ПОРЯДОК ПРИСВОЕНИЯ КЛАССНЫХ ЧИНОВ РАБОТНИКАМ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ. (Общие условия присвоения классных чинов; сроки выслуги в классных чинах; присвоение классных чинов; исчисление сроков выслуги в классных чинах; задержка в присвоении очередных классных чинов; понижение классного чина; лишение классного чина).

Глава IV СЛУЖЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА. (Служебная дисциплина в органах прокуратуры; поощрения за успехи в служебной деятельности; награждение Знаком "Почетный работник органов прокуратуры Украины"; взыскания за нарушения служебной дисциплины; порядок применения поощрений и дисциплинарных взысканий; права работников прокуратуры на обжалование дисциплинарного взыскания; суды чести).

Глава V. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРОВ ПО ПРИЕМУ, ПЕРЕМЕЩЕНИЮ И УВОЛЬНЕНИЮ ПРОКУРОРСКО-СЛЕДСТВЕННЫХ РАБОТНИКОВ. (Полномочия Генерального прокурора Украины; полномочия прокурора Автономной Республики Крым, прокуроров областей, г.г. Киев и Севастополь; полномочия прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров).

Глава VI УСЛОВИЯ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ. (Правила внутреннего трудового распорядка; рабочее время; время отдыха; отпуска работников(основные, дополнительные, краткосрочные); перевод работника на службу в другую ме-

стность; временное отстранение работника от должности; зачисление в резерв для выдвижения на вышестоящие должности; выдвижение на вышестоящие должности).

Глава VII ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСЛОВИЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ. (Денежное довольствие работника органов прокуратуры; государственное и социальное страхование; льготы, гарантии и компенсации; форменное обмундирование; меры правовой и социальной защиты).

Глава VIII ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА И ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ. (Система профессиональной подготовки и повышения квалификации).

Глава IX ПРЕКРАЩЕНИЕ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ. (Основания прекращения службы; основания для увольнения из органов прокуратуры; выход в отставку, возрастные ограничения, установленные для сотрудников органов прокуратуры; порядок увольнения из органов прокуратуры; последствия увольнения по отрицательным мотивам; пенсионное обеспечение; выплаты и льготы увольняемым; восстановление в должности; классном чине и на службе в органах прокуратуры).

Глава X ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ. (Исключение из списков работников прокуратуры; ответственность за нарушение законодательства Украины о прохождении службы в органах прокуратуры).

СОДЕРЖАНИЕ

| | | |
|--------------------|---|-----|
| <i>Раздел I.</i> | Организационно-правовые основы управления кадрами в органах прокуратуры | |
| 1.1. | Понятие управления кадрами в органах прокуратуры | 5 |
| 1.2. | Правовой статус прокурорских работников | 23 |
| <i>Раздел II.</i> | Организационно-правовые проблемы прохождения службы в органах прокуратуры | 35 |
| 2.1. | Стратегия управления кадрами в органах прокуратуры | 35 |
| 2.2. | Организационно-правовые проблемы отбора абитуриентов в юридические учебные заведения и подготовки их для работы в органах прокуратуры | 67 |
| 2.3. | Подбор, расстановка и оценка кадров в органах прокуратуры | 87 |
| <i>Раздел III.</i> | Проблемы повышения квалификации прокурорско-следственных кадров | 50 |
| 3.1. | Понятие повышения квалификации прокурорско-следственных кадров | 150 |
| 3.2. | Основные организационные формы повышения квалификации прокурорско-следственных работников | 160 |
| <i>Раздел IV.</i> | Проблемы оценки эффективности управления кадрами в органах прокуратуры | U |
| | Заключение | 197 |
| | Список использованной литературы | 203 |
| | Приложение | 216 |

Наукове видання

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ
КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

**Сухонос Віктор Володимирович
Марочкін Іван Єгорович
Богуцький Володимир Володимирович**

**(Російською мовою)
Суми, "Слобожанщина", 2000**

**Редактор Г. К. Булахова.
Художньо-технічний редактор О. І. Лаш.
Коректор К. Ф. Коротя.**

**Здано на виробництво 08.02. 2000. Підписано до друку 10.04.2000. Формат
84x108/132. Гарн. Тайме. Папір офсетний № 1. Друк офсетний. Умови, друк,
арк. 9,45. Умови, фарб. відб. 9,45. Обл.-вид. арк. 7,94. Тираж 150 прим. Вид.
№ 9. Зам. 243. Ціна договірна.**

Видавництво "Слобожанщина". 40030, Суми, Кузнечна, 2.