Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

Сухонос Віктор Володимирович

УДК 347.963

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Спеціальність 12.00.10 – судоустрій;
прокуратура та адвокатура

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків-1999

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти України.

Науковий керівник – кандитат юридичних наук, доцент **Марочкін Іван Єгорович,** завідувач кафедри організації судових та правоохоронних органів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Офіційні опоненти:

- доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України Михайленко Олександр Романович, професор кафедри адвокатської майстерності Інституту адвокатури при Київському національному університеті імені Тараса Шевченка;
- кандидат юридичних наук, доцент Полянський Юрій Євгенович, перший проректор Одеської державної юридичної академії.

Провідна організація – відділ кримінально-правових та кримінологічних проблем Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України, м. Київ.

Захист відбудеться “ 29 “__06___1999 року о “__12_”год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого (310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77)

З дисертацією можна ознайомитись в бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77)

Автореферат розіслано “__27___”___05___ 1999 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради П.І. Жигалкін

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Конституція України 1996 року, яка закріпила нові напрямки прокурорської діяльності, обумовила необхідність реформування органів прокуратури. Однією з найважливіших внутрішніх проблем прокурорської системи є перебудова й удосконалення управління кадрами.

Управління кадрами є функцією, яка забезпечує реалізацію органами прокуратури завдань, що стоять перед ними, і цілеспрямовано впливає на прокурорсько-слідчих працівників, з тим, щоб з найменшими затратами оптимізувати їхню діяльність.

Актуальність обраної теми обумовлена, з одного боку, необхідністю дослідження проблем, пов'язаних з удосконаленням управління кадрами в органах прокуратури та його правової регламентації, а з другого - потребою розробки наукових основ цієї діяльності.

Практичне значення дисертаційної роботи полягає в тому, що теоретичні розробки організаційно-правових основ управління кадрами в органах прокуратури можуть стати базою для організації цієї діяльності в органах прокуратури.

Ступінь наукової розробленості теми дисертації. Загальну теоретичну основу управління кадрами як елемента управлінської діяльності складають результати наукових досліджень з проблем державного управління В.Б. Авер'янова, В.Г. Афанасьєва, Д.М. Бахраха, В.М. Горшеньова, Т.С. Кабаченко, В.І. Кнорінга, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарєва, 0.М. Омарова, Ю.О. Розенбаума, Ю.М. Старілова, Ю.М. Тихомирова, В.В. Цвєткова, Г.В. Щокіна та інших учених.

Істотним внеском у формуванні наукових основ управлінської діяльності є праці В.І. Васильєва, Л.П. Воронцової, Л.М. Давиденка, В.Л. Зайцева, 1.Я. Клівера, А.Ф. Козусева, В.1. Купріянової, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, В.І. Шинда та інших, автори яких розробляли основи управління в органах прокуратури, а також критерії оцінки управлінської діяльності.

Проте в теорії управління недостатньо приділялося уваги дослідженню проблем управління кадрами органів прокуратури. Між тим управління кадрами в органах прокуратури як цілісна система, яка забезпечує реалізацію прокуратурою її конституційних функцій, вимагає свого дослідження та розробки її організаційно-правових основ з урахуванням сучасних досягнень управлінської науки . Потрібен також аналіз вказаної діяльності та визначення критеріїв оцінки її ефективності в прокуратурі.

Предметом дисертаційного дослідження є зміст діяльності по управлінню кадрами в органах прокуратури, визначення її суті, способів здійснення, оцінки її ефективності.

Об'єкт дослідження складають відносини, які виникають при управлінні кадрами органів прокуратури, а також норми Закону України "Про прокуратуру", накази та інші нормативні акати Генерального прокурора України з питань організації роботи в органах прокуратури.

Методологічну основу дослідження становить сукупність дослідницьких методів і прийомів наукового пізнання. Методологічний під-хід до дослідження теоретичних основ управлінської діяльності, в тому числі управління кадрами, ґрунтується на принципах історизму та об'єктивізму.

У процесі роботи над дисертацією використовувалися загально-наукові методи системного аналізу та синтезу при узагальненні існуючих теоретичних розробок управлінської діяльності, у тому числі кадрового забезпечення, і при визначенні критеріїв його оцінки.

При дослідженні використовувався метод звернення до таких наук, як теорія держави і права, теорія управління, службове право, психологія та інших.

За допомогою формально-логічного, статистичного, інших методів наукового пізнання здійснювався вибірковий аналіз практики кадрового забезпечення органів прокуратури України /прокуратур Дніпропетровської, Кіровоградської, Сумської, Харківської областей/.

Емпірична основа дослідження полягає у вивченні за спеціальною програмою нормативно-правових та інших актів з питань кадрового забезпечення органів прокуратури України /248 одиниць спостереження/.

Одержані дані уточнювалися шляхом анкетування 357 прокурорських працівників, які проходили професійну підготовку в Інституті підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України з січня 1997 року по червень 1998 року. Дисертаційне дослідження є підсумком 25-річної роботи автора в органах прокуратури.

Комплексний підхід і застосування вказаних вище наукових методів дозволили всебічно розглянути організаційно-правові основи управління кадрами органів прокуратури.

Інформаційною базою дослідження є норми Конституції України, Законів України "Про прокуратуру", "Про державну службу", накази та інші нормативні акти Генерального прокурора України, дослідження та висновки загальної теорії держави і права, теорії управління, прокурорського нагляду, психології та інших наук.

Основною метою дисертаційного дослідження є комплексне і всебічне дослідження теоретичних основ суті управління кадрами в органах прокуратури і на цій підставі розробка шляхів підвищення ефективності кадрового забезпечення прокуратури. Мета дисертації обумовила структуру роботи, що складається з двох частин - теоретичної, в якій досліджується суть управління кадрами в прокуратурі, та практичної, де аналізується кадрове забезпечення органів прокуратури і розглядаються проблеми удосконалення цієї діяльності.

Для досягнення поставленої мети дисертаційного дослідження вирішувалися такі завдання:

- проаналізувати існуючі в науковій літературі підходи до функцій управління, у тому числі управління кадрами і на цій підставі визначити власне поняття управління кадрами в органах прокуратури, його зміст, структуру, суб'єкти та об'єкти;

- вивчити проблеми правового регулювання кадрового забезпечення органів прокуратури і визначити правовий статус прокурорських працівників;

- розробити основи стратегії управління кадрами в органах прокуратури і з врахуванням сучасних досягнень управлінської науки систематизувати основні елементи вказаної діяльності;

- обґрунтувати необхідність удосконалення системи підвищення кваліфікації в органах прокуратури як важливішого напрямку управління кадрами, сформулювати пропозиції щодо оптимізації розглядуваної діяльності;

- окреслити критерії оцінки ефективності кадрового забезпечення органів прокуратури.

В дослідженні здобувач особливу увагу прагнув приділити розгляду тих аспектів управління кадрами в органах прокуратури, які, на його думку, мають найбільш важливе значення для науки прокурорського нагляду та для практики управління в органах прокуратури.

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що в ній на основі сучасного підходу до проблем управління кадрами в органах прокуратури вперше на монографічному рівні комплексно досліджуються організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури. Запропонована система добору, розстановки та оцінки прокурорсько-слідчих кадрів, розроблені основи стратегії управління кадрами в органах прокуратури, а також критерії оцінки ефективності цієї діяльності.

Наукова новизна визначається також положеннями і висновками, до яких дослідник дійшов у процесі проведення дослідження, спрямованого на подальше удосконалення управління кадрами в прокуратурі.

Особиста участь автора в одержанні наукових результатів, викладених у роботі, полягає в тому, що він вперше обґрунтував ряд положень, які відповідають вимогам наукової новизни і мають значення для науки і практики, а саме:

- поняття та суть управління кадрами в органах прокуратури; мету, суб'єктів та об'єкт цієї діяльності;

- необхідність правового регулювання управління кадрами в органах прокуратури, розробки закону про проходження служби в органах прокуратури України, інших нормативних актів;

- правовий статус прокурорських працівників;

- основи стратегії управління кадрами в органах прокуратури та її складові елементи;

- основні етапи кадрового забезпечення органів прокуратури та розкрита їхня суть;

- поняття підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників, його основні організаційні форми;

- запропонована система безперервного підвищення кваліфікації;

- цілі управління кадрами в органах прокуратури і критерії оцінки ефективності цієї діяльності;

-на основі одержаних в процесі дослідження результатів запропоновано проект структури закону про проходження служби в органах прокуратури України.

Дисертантом сформульовано низку теоретичних положень і висновків, які відрізняються певною новизною і тому **виносяться на захист:**

1. Управління кадрами в органах прокуратури - здійснювана у визначених організаційно-правових формах діяльність уповноважених суб'єктів по оптимальному добору, розстановці та оцінці прокурорсько-слідчих працівників для вирішення ними завдань, покладених на органи прокуратури Конституцією України, Законом "Про прокуратуру" та іншими законами.

2. Під суб'єктами управління кадрами в органах прокуратури слід розуміти органи та працівників, які реалізують функції по добору, розстановці та оцінці кадрів, а також іншим способом здійснюють управління ними.

3. Серед суб'єктів управління кадрами в органах прокуратури можуть бути виділені: основні (головні) - посадові особи, до компетенції яких віднесено безпосереднє вирішення питань про прийом, переміщення та звільнення прокурорсько-слідчих працівників; додаткові - структурні

підрозділи та посадові особи, які безпосередньо виконують кадрову роботу; особливі - колегії та атестаційні комісії, що опосередковано здійснюють вказану функцію.

4. Статус прокурорського працівника реалізується в рамках загального правового статусу особи на підставі норм внутрішньодержавного та міжнародного права, а також спеціального правового статусу, регламентованого Законом "Про прокуратуру" та іншими правовими нормами.

5. Формування стратегії управління кадрами в органах прокуратури здійснюється шляхом: а/ аналізу зовнішніх та внутрішніх чинників, які впливають на кадрове забезпечення прокуратури; б/ розробки кадрової політики в органах прокуратури як складової частини державної кадрової політики; в/ визначення чисельності та кваліфікаційної структури кадрів з урахуванням прогнозів перспективи розвитку прокуратури; г/ розробки професійно-кваліфікаційних моделей (вимог до кадрів за посадами, професіями) прокурорсько-слідчих працівників.

6. Принципи добору, розстановки та оцінки кадрів в органах прокуратури - основоположні ідеї, настанови, закріплені в нормах права, які виражають об'єктивні закономірності і визначають науково-обгрунтовані напрямки реалізації кадрової політики в органах прокуратури як складової частини державної політики.

7. Атестування кадрів - управлінська кадрова процедура, що здійснюється відповідно до вимог закону та спеціальних нормативно-правових актів по встановленню кваліфікаційної оцінки працівників прокуратури з метою визначення їх службової відповідності, перспектив посадового просування та прийняття на цій основі управлінських кадрових рішень.

8. Підвищення кваліфікації - це безперервний процес поглиблення працівниками професійних знань та умінь, обумовлений постійним зростанням вимог до професійних стандартів прокурорсько-слідчих кадрів, метою якого є підготовка останніх до успішного виконання завдань, що стоять перед органами прокуратури.

9. Основними організаційними формами підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників є: самостійне підвищення кваліфікації (самоосвіта); стажування у відділах та управліннях прокуратури області, Генеральної прокуратури України чи на робочому місті, участь у постійно діючих семінарах, створених при структурних підрозділах обласних прокуратур і Генеральної прокуратури України; участь у навчально-практичних конференціях (семінарах), навчання в учбових пунктах обласних прокуратур; навчання в регіональних учбових центрах:

навчання в Інституті підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України.

10. Управління кадрами в органах прокуратури має цілі: загальну та спеціальні. Загальна співпадає з цілями прокурорської діяльності, спеціальні підрозділяються на перспективні (стратегічні) та поточні.

11. Комплексна оцінка управління кадрами органів прокуратури може бути здійснена шляхом: 1/ оцінки особистих якостей працівників; 2/ оцінки їхньої праці; 3/ оцінки результатів їхньої праці як складової частини оцінки результатів діяльності прокуратури в цілому.

12. Методами оцінки ефективності управління кадрами органів прокуратури є: 1/ стажування, анкетування, тестування: вивчення документів, опитування та співставлення одержаних даних з професіограмою; 2/ контроль, нагляд за діяльністю працівника, тестування; З/ перевірка діяльності працівника та виявлення її впливу на досягнення цілей, які поставлені перед органами прокуратури.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що сформульовані автором висновки та пропозиції можуть бути використані у таких сферах: а/ у правозастосувальній діяльності - обґрунтовані в дисертації рекомендації спрямовані на удосконалення управління кадрами в органах прокуратури; їх можна враховувати при розробці проекту Закону "Про прокуратуру", управлінських документів Генеральною прокуратурою України; б/ у науково-дослідницькій - дисертація може бути основою для подальшої розробки проблем управління кадрами в органах прокуратури; в/ у навчальному процесі - при підготовці відповідної навчально-методичної літератури, а також на заняттях з підвищення кваліфікації працівників прокуратури.

Особистий внесок здобувача - це наукові результати, викладені в дисертації, які він одержав на підставі досліджень теоретичного та емпіричного матеріалу, а також законодавства про прокуратуру, про державну службу та ін.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, сформульовані в дисертації, обговорю-валися на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Вносилися відповідні пропозиції Управлінню кадрами Генеральної прокуратури України щодо подальшого удосконалення кадрового забезпечення органів прокуратури.

Теоретичні висновки дисертації викладалися в доповідях на республіканських та обласних семінарах прокурорських працівників, на наукових конференціях в Національній юридичній академії України імені

Ярослава Мудрого. Результати дослідження використовувалися у навчальному процесі в Інституті підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України.

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи знайшли своє відбиття у шести наукових статтях.

Структура дисертації визначається її метою та завданнями. Робота складається із вступу, чотирьох розділів, що поєднують шість підрозділів, висновків, списку використаної літератури (123 найменування) та одного додатку. Загальний обсяг роботи - 154 сторінки.

ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовуються вибір теми дисертаційного дослідження, її актуальність, визначено його цілі та завдання, стан розробленості наукової проблеми, методичну, теоретичну та емпіричну базу; розкрито наукову новизну роботи, її теоретичне і практичне значення, окреслено об’єкт і предмет дослідження, сформульовано основні положення, що виносяться на захист.

У першому розділі “Організаційно-правові основи управління кадрами в органах прокуратури” розкриваються поняття і значення управління кадрами в органах прокуратури та правовий статус прокурорських працівників.

У першому підрозділі “Поняття управління кадрами в органах прокуратури” автор на підставі дослідження функцій управління дійшов висновку, що управління кадрами є однією з основних загальних функцій управління в органах прокуратури, яка забезпечує її діяльність.

Під суб’єктами управління кадрами в органах прокуратури, на думку дисертанта, слід розуміти сукупність органів і працівників, які реалізують функції прийому, переміщення, оцінки та звільнення прокурорсько-слідчих працівників, а також іншим способом здійснюють управління кадрами. У зв'язку з цим здобувач вважає правомірним виділення серед суб'єктів управління кадрами в органах прокуратури основних (посадових осіб, до компетенції яких безпосередньо віднесено вирішення питань прийому, розстановки та звільнення прокурорсько-слідчих працівників), додаткових (структурних підрозділів та посадових осіб, які виконують кадрову роботу), спеціальних (колегій та атестаційних комісій).

Об’єктами управління кадрами в органах прокуратури є прокурорсько-слідчі працівники нижчестоящих прокуратур щодо суб'єкта управління кадрами.

На думку дисертанта, предметом управління кадрами в органах прокуратури є добір, розстановка та оцінка прокурорсько-слідчих працівників.

З урахуванням наведеного кадрове управління в органах прокуратури визначається в дисертації як здійснювана у визначених організаційно-правових формах діяльність уповноважених суб'єктів по оптимальному добору, розстановці та оцінці прокурорсько-слідчих кадрів з метою реалізації завдань, покладених на органи прокуратури Конституцією, Законом України "Про прокуратуру" та іншими законами.

У другому підрозділі "Правовий статус прокурорських працівників" автор, аналізуючи теоретичні положення про природу правового статусу особистості (С.С. Алексєєв, М.А. Придворов, В.Д. Попков та ін.), дійшов висновку, що правовий статус прокурорського працівника реалізується перш за все в рамках загального правового статусу особи на підставі норм внутрішньодержавного та міжнародного права, а також спеціального правового статусу, який регламентований відповідними правовими нормами. До останніх насамперед слід віднести Закон "Про прокуратуру", Дисциплінарний статут прокуратури, Положення про класні чини органів прокуратури, Закон "Про державну службу", інші законодавчі та відомчі нормативні акти.

На думку дослідника, елементи правового статусу прокурорського працівника можуть бути диференційовані на загальні та особливі. Загальні властиві усім прокурорським працівникам, а особливі - пов'язані з категоріями та посадами, які обіймають прокурорські працівники. В свою чергу, серед особливих елементів правового статусу прокурорських працівників можуть бути виділені загальні та додаткові. Перші автор визначає, виходячи з типових кваліфікаційних характеристик посад, а другі - з потреб внутрішньоструктурних та міжструктурних взаємодій в органах прокуратури.

Дисертант звертає увагу на те, що більшість норм, які визначають правовий статус прокурорських працівників органів прокуратури України, складають відомчі нормативні акти, що не відповідає сучасним тенденціям розвитку кадрового забезпечення державних органів. На його думку, оскільки служба в органах прокуратури є специфічним видом державної діяльності, існує необхідність її самостійного правового забезпечення з урахуванням загальних положень і норм трудового та адміністративного (службового) законодавства шляхом прийняття Закону "Про проходження служби в органах прокуратури України". Проект структури відповідного закону розроблений автором.

Другий розділ "Організаційно-правові проблеми проходження служби в органах прокуратури" присвячено найактуальнішим питанням управління прокурорсько-слідчими кадрами .

У першому підрозділі "Стратегія управління кадрами в органах прокуратури" розглядаються кадри органів прокуратури як об'єкт управління у статичному та динамічному аспектах. Дисертант доводить, що у статичному аспекті кадри органів прокуратури являють собою упорядковану сукупність прокурорських працівників різних посадових категорій, які мають певний стаж роботи, класні чини, кваліфікацію, наділені правами та обов'язками щодо реалізації функцій прокуратури. У цьому зв'язку управління кадрами прокуратури передбачає : створення кадрових апаратів різних ланок прокурорської системи; визначення кількісного та якісного складу працівників та заходи щодо підтримання їхніх ділових та моральних якостей на рівні, який дозволяє їм здійснювати покладені на них завдання; правове регулювання роботи з кадрами. Розвиток галузевої нормотворчості, що регламентує роботу з кадрами органів прокуратури, має здійснюватися за такими взаємозв'язаними напрямками:

1) створення нормативної бази для реалізації основних процедур та методів добору, розстановки й оцінки кадрів;

2) визначення критеріїв та загальних вимог до кадрів при їхньому доборі та розстановці;

3) регламентація управління кадрами.

Другий, динамічний аспект управління кадрами органів прокуратури - це функціонуюча система, яка містить також організацію роботи з кадрами (добір, розстановка, організація проходження служби, оцінка та оплата праці, стимулювання активності та результативності праці).

Виходячи з положень теорії управління про стратегічний розвиток організації, автор зазначає, що в Україні стратегія управління органами прокуратури, у тому числі й управління кадрами, практично не розроблялася. В той же час дослідження дозволили йому дійти висновку, що формування стратегії управління кадрами в органах прокуратури повинно складатися із: 1) стратегічного аналізу зовнішніх та внутрішніх чинників, які впливають на кадрове забезпечення прокуратури; 2) розробки кадрової політики в прокуратурі як складової частини державної кадрової політики; 3) визначення чисельності та кваліфікаційної структури кадрів з урахуванням прогнозів перспективного розвитку прокуратури; 4) розробки професійно-кваліфікаційних моделей (вимог до кадрів стосовно посад, професій). Для цього необхідно здійснити: оцінку кадрового потенціалу

органів прокуратурі та його можливостей для досягнення загальних цілей; аналіз внутрішніх чинників, що забезпечують зміцнення та стабільність кадрів (психологічних, соціальних та ін.); аналіз зовнішніх чинників, які потребують вжиття заходів, спрямованих на пристосування до змін в умовах діяльності прокуратури та ситуацій, які виникають у зв'язку з визначенням пріоритетних напрямків у діяльності прокуратури; оцінка альтернативних способів досягнення цілей, поставлених перед органами прокуратури, та вибір найбільш актуальних з них; підготовка детальних оперативних планів та програм кадрового та фінансового забезпечення діяльності органів прокуратури; оцінка діяльності органів прокуратури на підставі визначених критеріїв з урахуванням поставлених цілей та завдань.

Дослідження автора свідчать, що на вироблення стратегії управління кадрами прокуратури в сучасних умовах впливають такі чинники:

1) визначення в Конституції України основних функцій прокуратури (ст. 121), які суттєво відрізняються від закріплених у Законі “Про прокуратуру” (ст. 5);

2) закріплення в Конституції України принципу змагальності сторін (п. 4 ч. 3 ст. 129), що тягне за собою обов'язковість підтримання прокурором державного обвинувачення в суді у всіх справах, у яких здійснювалося досудове слідство;

3)існування п. 9 розд. XV Перехідних положень Конституції України про те, що прокуратура продовжує виконувати відповідно з чинним законодавством функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього розслідування - до введення в дію законів, що реґламентують діяльність державних органів по контролю за додержанням законів, і до сформування системи досудового слідства та введення в дію законів, які регулюють її функціонування.

Це тягне за собою постановку та вирішення таких завдань:1) визначення чисельності та освітньо-кваліфікаційної структури кадрів з урахуванням прогнозів перспективного розвитку та діяльності органів прокуратури; 2) розробку професійно-кваліфікаційних вимог (моделей) до кадрів (за посадами) органів прокуратури; 3) формування на цій підставі кадрової політики в органах прокуратури як складової частини державної кадрової політики.

В дисертації розглядаються шляхи вирішення поставлених завдань. Дисертант наголошує, що брак в Україні обґрунтованих досліджень навантаження прокурорсько-слідчих працівників, визначення їхньої оптимальної чисельності та співвідношення із спеціалістами та з

адміністративно-допоміжним персоналом, нерозробленість професіограм для посад та професій - роблять неможливим опрацювання сьогодні стратегії управління кадрами і формування на цій основі державної кадрової політики в органах прокуратури України.

У другому підрозділі "Добір, розстановка та оцінка кадрів в органах прокуратури" автор аналізує вимоги, що пред'являються до кадрів органів прокуратури, які відповідно до їх компетенції та ролі в процесі підготовки і прийняття управлінських рішень можуть бути поділені на керівників та спеціалістів. Керівники - працівники, які очолюють колектив, спрямовують і координують роботу всього апарату або його окремих ланок, здійснюють контроль та організують роботу колективу. Поряд з цим вони виконують і інші функції згідно з повноваженнями, закріпленими в Законі "Про прокуратуру".

Спеціалісти в органах прокуратури займаються вирішенням конкретних питань та розслідуванням кримінальних справ, здійснюють наглядові функції, представляють інтереси громадян і держави в судах, підтримують державне обвинувачення. Такий поділ кадрів обумовлює специфічні вимоги до добору цих працівників.

На підставі аналізу сучасного менеджменту, зарубіжного досвіду відбору персоналу, здобувач дійшов висновку, що існуючі методи добору та відбору кадрів у прокуратурі України не відповідають вимогам сучасної теорії управління. У зв'язку з цим слід перш за все забезпечити чітку правову регламентацію діяльності різних категорій прокурорсько-слідчих працівників шляхом розробки відповідних посадових інструкцій. Потребує негайного вирішення питання про розробку відповідних тестів, процедури проведення установчої співбесіди, введення конкурсного принципу добору прокурорсько-слідчих кадрів, як найважливішого чинника при заміщенні посади державного службовця.

Наступним етапом кадрового забезпечення органів прокуратури є їх розстановка, яка вирішує два взаємопов'язаних завдання - призначення на посаду найбільш підготовлених працівників та визначення для кожного з них сфери трудової діяльності, яка б найбільш відповідала його особистим даним. Порушення цього підходу, на думку автора, призводить до призначення працівників на посади, що не відповідають їх рівню і профілю підготовки, досвіду, діловим та особистим якостям. Виходом з такого становища є ротація кадрів - переміщення на інші посади з метою визначення найбільш оптимального варіанту їх розстановки.

Розглядаючи питання оцінки кадрів, дисертант відзначає, що вони вирішуються в органах прокуратури шляхом атестування - управлінської кадрової процедури, яка здійснюється згідно з

вимогами закону та спеціальних нормативно-правових актів з метою встановлення кваліфікаційної оцінки працівників прокуратури на підставі вивчення їхніх професійних і моральних якостей для визначення їх службової відповідності, перспектив посадового просування та прийняття на цій основі управлінських рішень.

На підставі власного досвіду автор пропонує методику проведення роботи по атестуванню прокурорсько-слідчих кадрів, визначенню їхньої професійної здатності до виконання покладених на органи прокуратури функцій, а також формулює вимоги, які повинні пред'являтися до атестаційних документів.

У дисертації також розглядаються проблеми формування кадрового резерву в органах прокуратури. На думку дисертанта, така діяльність складається з: 1) визначення кандидатів, здатних обіймати вакантні посади керівних працівників; 2) забезпечення необхідної професійної підготовки резервіста до заняття вказаної посади; 3) забезпечення необхідної морально-психологічної підготовки до заняття такої посади; 4) вивчення та оцінка осіб, які перебувають у кадровому резерві.

Здобувач пропонує розробити Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України, в якому закріпити мету і принципи його формування, структуру цієї діяльності та форми її здійснення.

Третій розділ "Проблеми підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників" присвячений актуальним питанням забезпечення органів прокуратури кваліфікаційними працівниками, здатними на високому професійному рівні виконувати покладені на них завдання.

У першому підрозділі "Поняття підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів" на основі аналізу положень Законів "Про освіту", "Про державну службу" зазначається, що підвищення кваліфікації - безперервний процес поглиблення працівником професійних знань та умінь, обумовлений постійним зростанням вимог до професійних стандартів прокурорсько-слідчих кадрів, метою якого є їх підготовка до успішного виконання завдань, поставлених перед органами прокуратури.

Дисертант розглядає систему принципів організації роботи по підвищенню кваліфікації працівників прокуратури, управління цією діяльністю та його складові частини. Наголошується, що в органах прокуратури України не досліджувалися витрати на підвищення кваліфікації кадрів, що не дає можливості планувати і здійснювати найбільш оптимальні методи навчання працівників.

З урахуванням досвіду підвищення кваліфікації прокурорських кадрів у США, в дисертації пропонується ввести ліцензування заняття прокурорсько- слідчою діяльністю як видом юридичної практики. У подальшому, якщо такий працівник протягом визначеного часу не пройде перепідготовку, він може бути позбавлений права займатися професійною діяльністю. На думку автора, це спонукатиме прокурорські кадри дбати про постійне підвищення кваліфікації.

В дисертації розглядаються методи професійного навчання (конкретних ситуацій, інциденту, тренування чутливості та ін.), вибір яких залежить від ефективності впливу на осіб, які навчаються, а також стилі навчання (конкретний досвід, абстрактне мислення, активне спостереження, активне експериментування і тощо), що визначаються шляхом попереднього тестування за спеціальною програмою і формуванням на основі цього навчальних груп. Дисертант вважає ,що такі питання повинні знайти свій розвиток у Концепції безперервного підвищення кваліфікації кадрів прокуратури України.

У другому підрозділі "Основні організаційно-правові форми підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів" розглядається організація управління підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури України, її форми та способи контролю за якістю навчання.

Досліджуючи існуючі форми підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів, здобувач стверджує, що в органах прокуратури України, по-перше, не створена безперервна система підвищення кваліфікації її кадрів, оскільки перш за все відсутні такі основні її ознаки, як єдність методології планування та проведення навчальних заходів усіх форм підвищення кваліфікації. По-друге, відсутня розвинена мережа навчальних закладів системи підвищення кваліфікації (регіональні навчальні центри та пункти), що обумовлено також і економічною доцільністю. Автор пропонує створити в Україні чотири регіональних навчальних центри - Центрального, Західного, Південного та Східного, де б підвищували свою кваліфікацію протягом 2-3-х тижнів прокурорсько-слідчі працівники через 2-2,5 роки. Слід також скоротити строки навчання в Інституті підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України з існуючих до трьох років, що обумовлено інтенсивними змінами в законодавстві України і переглядом пріоритетних напрямків прокурорської діяльності.

Дисертант зазначає, що управління підвищенням кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів повинно базуватися також і на заінтересованості працівників у вдосконаленні своєї професійної майстерності та опануванні практичними навичками роботи. Цьому мають сприяти розробка та

впровадження відповідного механізму в практику діяльності органів прокуратури України.

У четвертому розділі "Проблеми оцінки ефективності управління кадрами в органах прокуратури" розглядається поняття ефективності, у тому числі стосовно управління прокурорською діяльністю та її кадровим забезпеченням, опрацьовано критерії оцінки управління кадрами в органах прокуратури.

Оскільки управління кадрами в прокуратурі є забезпечувальною функцією, дисертант дійшов висновку, що загальні цілі управління кадрами в органах прокуратури і прокурорської діяльності співпадають. Серед спеціальних цілей управління кадрами в роботі розглядаються перспективні (стратегічні) - розробка кадрової політики, прогнозування потреб у кадровому забезпеченні та поточні - виявлення кількісних та якісних потреб у кадрах, їх добір, розстановка та оцінка.

Порушуючи дану проблему, автор визначає і послідовно розглядає основні критерії цієї оцінки. На його думку, в основу визначення такої ефективності має бути покладена праця співробітників та її оцінка, що складається з: 1) оцінки особистих якостей працівників; 2) оцінки їхньої праці; 3) оцінки результатів їхньої праці як складової частини оцінки результатів діяльності організації в цілому. Ці показники можуть виступати як критерій оцінки управління кадрами в цілому, в тому числі і в органах прокуратури.

Методами оцінки зазначених критеріїв можуть бути: 1) стажування, атестування, анкетування, тестування, бесіда, опитування та співставлення одержаних даних з професіограмою; 2) контроль, спостереження за діяльністю працівників, тестування; 3) перевірка діяльності працівника та виявлення її впливу на досягнення цілей, які стоять перед організацією. При цьому, вважає дисертант, слід враховувати, що зв'язок між поставленою метою і ступенем її досягнення відбивається у кількісних та якісних змінах стану об'єктів управління, що може бути встановлено на підставі аналізу прокурорської діяльності за визначений період з використанням статистичних даних. Однак існуючі показники статистичної звітності про роботу органів прокуратури та їхнє кадрове забезпечення не повною мірою характеризують якість роботи по кадровому забезпеченню органів прокуратури і не можуть бути використані при оцінці цієї діяльності.

У висновках у концентрованому вигляді викладаються основні результати дослідження та пропозиції щодо вдосконалення управління кадрами в органах прокуратури.

Зокрема, пропонується:

- прийняти Закон “Про порядок проходження служби в органах прокуратури України”, Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України, розробити Концепцію безперервного підвищення кваліфікації в органах прокуратури України;

- викласти ч. 1 ст. 46 Закону “Про прокуратуру” в такій редакції:”Прокурорами та слідчими можуть бути громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, одержану в освітньому закладі вищої професійної освіти, що має державну акредитацію, які мають необхідні професійні та моральні якості, здатні за станом здоров”я виконувати покладені на них службові обов'язки”;

- викласти ч. 6 ст. 46 Закону “Про прокуратуру” у такій редакції:”Не можуть бути прийняті на службу в органи прокуратури особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, яка несумісна з заняттям посади; у випадку прийому на роботу будуть безпосередньо підпорядковані чи підвідомчі особам, які є їхніми близькими родичами або свояками; в інших випадках, встановлених законами України;

- частину 4 ст. 46 Закону “Про прокуратуру” викласти в такій редакції:”Для визначення рівня професійної підготовки та відповідності прокурора і слідчого займаній посаді, а також для вирішення питання про присвоєння вказаним працівникам класних чинів, вони підлягають атестації. Положення про атестацію прокурорів і слідчих затверджується Генеральним прокурором України”;

- доповнити Закон “Про прокуратуру” ст. 46-2 “Підвищення кваліфікації працівників” такого змісту :

“Підвищення кваліфікації є службовим обов'язком прокурорів і слідчих.

З метою підготовки прокурорсько-слідчих працівників до успішного виконання завдань, які стоять перед органами прокуратури, діє система безперервної підготовки і підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури, яка включає індивідуальні та колективні форми навчання працівників.

Положення про підвищення кваліфікації в органах прокуратури затверджується Генеральним прокурором України”.

За темою дисертації опубліковано такі роботи:

1. Сухонос В.В. Роботі з прокурорськими кадрами - глибоку наукову основу // Трибуна. - 1998. - № 7-8. - С. 12-13.

2. Сухонос В.В. Проблеми атестування прокурорських працівників // Право України. - 1998. - № 1. - С. 62-65.

3. Сухонос В.В. Формувати компетентну, сильну особистість. Робота з кадрами в органах прокуратури - важливий елемент управлінської діяльності //Трибуна. - 1998. - № 9. - С. 6-7.

4. Сухонос В.В. Організаційно-правові питання управління кадрами в органах прокуратури //Проблеми законності. - 1998. - № 35. - С. 170-173.

5. Сухонос В.В. Анализ и оценка личностных качеств прокурора (теоретические и практические аспекты) // Проблеми організації прокуратури та оптимізації її діяльності в сучасних умовах. - Х.: ІПК Генеральної прокуратури України. - 1998. - С. 234-245.

6. Сухонос В.В. Удосконалення кадрового менеджменту в органах прокуратури // Вісн. Сумськ. держ. аграрн. ун-ту. - 1997. - № 2. - С. 102-104.

Сухонос В.В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 - судоустрій; прокуратура та адвокатура. - Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків. 1999.

Дисертацію присвячено комплексу теоретичних та практичних питань, пов'язаних з управлінням кадрами в органах прокуратури України. Сформульовано концептуальні положення кадрового забезпечення органів прокуратури України. На підставі аналізу наукової літератури, нормативно-правових актів, вітчизняної прокурорської практики та зарубіжного досвіду досліджено суть управління кадрами в прокуратурі, подано систему методичних прийомів його здійснення.

Формулюються пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів прокуратури.

Ключові слова: прокурорсько-слідчі працівники; управління кадрами; підбір, розстановка, оцінка кадрів; атестування, кадровий резерв, підвищення кваліфікації.

Сухонос В.В. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 - судоустройство; прокуратура и адвокатура. - Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. Харьков. 1999.

Диссертация посвящена комплексу теоретических и практических вопросов кадрового обеспечения органов прокуратуры Украины.

Сформулированы концептуальные положения теории управления кадрами прокуратуры. В частности, под управлением кадрами в органах прокуратуры понимается осуществляемая в организационно-правовых формах деятельность уполномоченных субъектов по оптимальному подбору, расстановке и оценке прокурорско-следственных работников для решения ими задач, возложенных на органы прокуратуры Конституцией Украины, Законом “О прокуратуре” и другими законами.

Определены содержание управления кадрами в органах прокуратуры, его структура, объекты и субъекты.

Исследуются проблемы правового регулирования кадрового обеспечения органов прокуратуры и формулируется правовой статус прокурорских работников.

С учетом современных достижений теории управления разработаны основы стратегии кадрового обеспечения органов прокуратуры и систематизированы следующие главные элементы указанной деятельности: 1) определение численности и образовательно-квалификационной структуры кадров с учетом прогнозов перспективного развития и деятельности органов прокуратуры; 2) разработка профессионально-квалификационных требований (моделей) к кадрам (по должностям) органов прокуратуры; 3) формирование на этой основе кадровой политики в органах прокуратуры как составной части государственной кадровой политики.

Проанализированы требования к кадрам органов прокуратуры, а также методы их подбора, расстановки и оценки. Отмечается, что оценка кадров органов прокуратуры осуществляется путем их аттестации - управленческой кадровой процедуры в соответствии с требованиями закона и специальных нормативно-правовых актов с целью установления квалификационной оценки работников прокуратуры на базе изучения их профессиональных и моральных качеств для определения их служебного соответствия, перспектив продвижения по службе и принятие на этой основе управленческих решений.

Рассматриваются актуальные вопросы обеспечения органов прокуратуры квалифицированными работниками, способными на высоком профессиональном уровне выполнять возложенные на них задачи. Подчеркивается, что повышение квалификации - 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.

На основе анализа научной литературы, прокурорской практики исследуется понятие эффективности управленческой деятельности в органах прокуратуры, в том числе кадрового обеспечения, определяются критерии оценки такой деятельности и методы ее осуществления.

Формулируются рекомендации, направленные на совершенствование управления кадрами органов прокуратуры.

Ключевые слова: прокурорско-следственные работники; управление кадрами; подбор, расстановка, оценка кадров; аттестации, кадровый резерв, повышение квалификации.

Suhonos V.V. Organizational and legal problems of providing Prosecutor"s office with the Staff. - Manuscript.

The thesis for a candidate"s of law degree in the scientific field 12.00.10 - judicial system; prosecutor's office and the bar . - National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Mudry. Kharkov. 1999.

The thesis is devoted to the complex of theoretical and practical problems, connected with the staff control in the Prosecutors office of Ukraine. The conceptual provisions of the providing of the Prosecutor"s office of Ukraine with the staff have been formulated. The author has proposed the system of the methodical ways of the staff control realization in the prosecutor"s office in the ground of the analysis of the scientific literature, legal norms and the practice of the native and foreign prosecutor's offices.

The author has formulated the propositions concerning the perfection of the activity of the prosecutor's office.

Key words: officers of the prosecutor's and investigator's departments, staff control, selection, placing of the staff, estimation of the staff; certification, staff reserve, improvement of professional skill.

Відповідальний за випуск доцент Толочко О.М.

Підпис. до друку 25.05.99 р. Формат 60х90 1/16.Папір офсетний.
Віддруковано на ризографі.Умовн. друк. арк. 0,6
Облік. – вид. арк. 1,0. Тираж 100 прим. Зам. № 592

Друкарня
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого
310024, Харків, вул. Пушкінська, 77