

УДК 331.108+343.163(477)

**А.М. КУЛІШ**, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ПРОБЛЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

*Ключові слова:* кадрове забезпечення, прокуратура

Проблема кадрового забезпечення органів прокуратури України останнім часом привертає значну увагу науковців, зокрема, було захищено чимало дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата та доктора юридичних наук, тема яких була пов'язана саме із організаційними аспектами діяльності прокуратури. Серед них необхідно назвати докторські дисертації М.В. Косюти «Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави», М.І. Мичка «Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України», М.К. Якимчука «Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України», кандидатську дисертацію В.І. Малюги «Принципи організації та діяльності прокуратури України», в яких аналізуються основні проблеми управління в органах прокуратури, функції управління, управлінські відносини, методи і форми управління, акти управління, цикл управління в органах прокуратури; визначаються напрями раціоналізації процесів прийняття і виконання управлінських рішень, удосконалення управління кадрами, правового регулювання проходження служби в органах прокуратури тощо. Разом із тим, як свідчить практика діяльності органів прокуратури України, в сфері організаційно-правового забезпечення діяльності функції прокурорського нагляду залишається багато невирішених проблем, що обумовлює новизну даної статті.

Насамперед, вони пов'язані з реформуванням органів прокуратури України відповідно до європейських стандартів. Згідно з

підпунктом “vi” пункту 11 Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи, наша держава взяла на себе зобов'язання змінити роль та функції прокуратури (особливо «щодо здійснення загального контролю за додержанням законності») шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи. Якщо більш детально розглянути європейські стандарти в аспекті розглядуваної проблеми, необхідно звернутися до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2000) 19 «Про роль прокуратури у системі кримінального судочинства». В даному документі зазначається, що держава повинна вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків за певних правових і організаційних умов, а також відповідні умови, тобто бюджетні кошти, що знаходяться в їхньому розпорядженні. Ці умови необхідно встановити за допомогою тісного співробітництва між представниками прокуратур. Держава повинна вжити заходів, щоб:

а) набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів проводився відповідно до справедливої і неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів конкретних груп, та дискримінацію на будь-якому рівні, такому як статеві приналежність, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок із національними меншинами, власність, народження й інше суспільне становище;

б) кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення з посад здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи;

в) переміщення з посад прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю;

г) необхідні умови для служби регулювалися законом, такі як заробітна платня, перебування на посаді і пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурорів, а також відповідний вік виходу на пенсію;

д) дисциплінарне судочинство проти прокурорів регулювалося законом і гарантувало справедливу й об'єктивну оцінку та рішення, що є предметом незалежного і неупередженого нагляду;

е) прокурори мали право на задовільне виконання скарг, включаючи, при необхідності, відповідний доступ до суду спеціальної юрисдикції, якщо буде порушений їх правовий статус;

ж) прокурори разом із сім'ями були захищені органами влади, за наявності погроз їхній особистій безпеці в результаті належного виконання ними своїх функцій.

Держава також повинна вживати заходів, що надавали би прокурорам права на свободу висловлювань, віросповідань, об'єднання в громадські організації. Зокрема, вони повинні мати право брати участь у суспільних дискусіях із питань, що стосуються закону, управління правосуддям, дотримання і захисту прав людини, а також вступати або утворювати місцеві, національні і міжнародні організації і відвідувати їхні збори в приватному порядку, при цьому їх відвідування не повинні йти всупереч із займаною посадою через законні дії членів організації. Вищезгадані права можуть бути обмежені лише в тому випадку, якщо це продиктовано законом і необхідно для охорони конституційних обов'язків і повноважень прокурорів. У випадку порушення вищезгаданих прав повинні вживатись ефективні заходи.

Навчання є і правом і обов'язком прокурорів, як перед їхнім призначенням, так і на постійній основі. У цьому випадку держави повинні забезпечити прокурорів відповідним рівнем підготовки і освіти як до, так і після їх призначення. Зокрема, прокурори повинні бути ознайомлені з:

а) нормами й етичними обов'язками їх установи;

б) конституційним і правовим захистом підозрюваних, жертв і свідків;

в) правами і свободами людини, викладеними в Конвенції про Захист Прав і Глобальних Свобод Людини, особливо з правами,

викладеними в статтях 5 і 6 даної Конвенції;

г) принципами і процесуальними нормами управління в судовому контексті;

д) механізмами і фактами, що сприяють повноті їх діяльності.

Більш того, держава повинна вживати ефективних заходів, щоб забезпечити додаткове навчання із специфічних питань, що розглядаються в світлі сьогодення, беручи до уваги види і розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво в кримінальних справах.

Для того, щоб ефективніше реагувати на розвинуті види злочинності, а саме організованої, необхідно розглядати спеціалізацію як пріоритет організації прокурорів з точки зору навчання і кар'єри. Також необхідно розвивати тенденцію звертання за допомогою до фахівців, включаючи мультидисциплінарні команди, призначені для сприяння прокурорам при виконанні ними їхніх функцій.

Якщо брати до уваги організацію і внутрішнє управління прокуратури, зокрема розгляд і перегляд справ, то вони повинні відповідати вимогам неупередженості та незалежності, й надавати величезне значення належній діяльності системи кримінального судочинства, зокрема на рівні правової кваліфікації і спеціалізації за кожною справою.

Звернемося тепер до положень Закону України «Про прокуратуру», у ст.46 якого визначені вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів і слідчих. Відповідно до них прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Порядок стажування визначається Генеральним прокурором України. Особи, вперше призначені на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури, приймають «Присягу працівника прокуратури», текст якої затверджується Верховною Радою України. Процедура її прийняття ви-

значається Генеральним прокурором України. На посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів - віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. Прокурори і слідчі прокуратури підлягають атестації один раз у п'ять років, її порядок визначається Генеральним прокурором України. Сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємництвом не допускається, за винятком наукової і педагогічної діяльності. Не можуть бути прийняті на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих [1].

Аналіз положень вказаної статті свідчить, що вимоги до особистості працівників прокуратури в ньому визначені досить розпливчасто, а процедура їх призначення на посаду не носить того прозорого, справедливого і неупередженого характеру, про який говориться у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2000) 19 «Про роль прокуратури у системі кримінального судочинства». Як свідчить практика кадрового забезпечення органів прокуратури України, недоліки в організації даної ланки роботи стали підставою для продовження у 2005 році 23 стажистам термінів стажування, та були однією з причин того, що понад 80 молодих спеціалістів протягом року звільнилися з органів прокуратури. Враховуючи, що у даний час майже чверть працівників органів прокуратури має стаж роботи до трьох років [2], відсутність чітко окреслених вимог до професійного рівня та особистісних якостей працівників прокуратури може сприяти депрофесіоналізації її кадрового складу. Примітно, що цю проблему усвідомлює і керів-

ництво Генеральної прокуратури України, яким у 2006 році зроблена спроба запровадити професійно-психологічний відбір осіб, що претендують на зайняття прокурорсько-слідчих посад [3]. Однак, як ми вважаємо, вказана процедура не вирішить проблеми формування кадрового корпусу органів прокуратури, оскільки психологічна складова є важливим, але не єдиним критерієм готовності до виконання функціональних обов'язків працівника органів прокуратури. Не меншу роль мають знання, навички та досвід, які, за свідченням відомого фахівця у сфері психології праці Є.А. Клімова, є невід'ємними елементами придатності особи до певної професії [4, с.61. З огляду на це було би доцільно запровадити відбір кандидатів на посади прокурорсько-слідчих працівників на конкурсних засадах. Це, по-перше, сприятиме прозорості процедури кадрового відбору, і, по-друге, дозволить серед усіх можливих кандидатів визначити саме тих, рівень професійної підготовки та розвитку особистісних якостей яких найбільш повно відповідає вимогам професії.

Крім того, хотілося би звернути увагу на положення ч.6 ст.46 Закону України «Про прокуратуру», в якій закріплено наступне: «Не можуть бути прийняті на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих» [1]. Виходячи з дослівного тлумачення даного положення, на посади в органах прокуратури можуть бути прийняті особи, які вчинили злочин, але провадження у кримінальній справі у відношенні яких було закрито судом згідно ст.7-1 Кримінально-процесуального кодексу України (у зв'язку з дійовим каяттям; з примиренням обвинуваченого, підсудного з потерпілим; із застосуванням до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру; з передачею особи на поруки колективу підприємства, установи чи організації; із закінченням строків давності) або які були звільнені судом від кримінальної відповідальності внаслідок зміни обстановки відповідно до ст.7

цього ж Кодексу [5]. Високі моральні вимоги до працівників прокуратури, як ми вважаємо, є несумісними із вчиненням особою у минулому злочинів, якщо навіть ці особи не були засуджені за його вчинення.

Наостаннє хотілося би зауважити, що чинна редакція Закону України «Про прокуратуру» не містить заборони щодо призначення на посади прокурорсько-слідчих працівників осіб, які визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними; а також осіб, які мають хронічні психічні захворювання, що перешкоджають виконанню їх обов'язків. З огляду на це, а також керуючись викладеними вище аргументами, вважаємо за доцільне викласти перше речення ч.1 ст.46 Закону України «Про прокуратуру» [1] у наступній редакції: «Прокурорами і слідчими можуть призначаються на конкурсних засадах громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості та володіють держаною мовою». Крім того, дана стаття маж бути доповнена частиною наступного змісту:

«При призначенні осіб на посади прокурорсько-слідчих працівників забезпечується рівність їх прав незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань та інших обставин. Не можуть бути призначені на посаду громадяни:

1) визнані судом обмежено дієздатними

або недієздатними;

2) які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді;

3) які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих, або були звільнені від кримінальної відповідальності за nereабілітуючих обставин».

На нашу думку, врахування наведених пропозицій під час удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України дозволить значно оптимізувати кадрові процеси та сприятиме формуванню високого рівня професіоналізму прокурорських працівників.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України “Про прокуратуру” від 05.11.1991 р., № 1789-XII // ВВР України. – 1991. –№ 53. –Ст.794.
2. Лист Генерального прокурора України від 3.03.2006 р., № 11/1-557.
3. Лист Першого заступника Генерального прокурора України від 16.05.2006 р., № 11/1-836.
4. Климов Е.А. О профессиональной пригодности // Психология работы с персоналом в трудах отечественных специалистов /Под ред. Л.В. Винокурова. –СПб.: Питер, 2001. – 512 с.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України // ВВР УРСР. –1961. –№ 2. –Ст.15.

*Куліш А.М. Проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури України // Форум права. -2006. -№ 2. -С.94-97 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06katopu.pdf>*

Задля оптимізації кадрових процесів надані пропозиції удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України.

\*\*\*

*Куліш А.Н. Проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры Украины*

Для оптимизации кадровых процессов предоставлены предложения усовершенствования нормативно-правового обеспечения деятельности органов прокуратуры Украины.

\*\*\*

*Kulish A.N. Problem of personnel maintenance for organs of Ukraine Public Prosecutor*

For the sake of optimization to personnel processes the given offers for improvement of normative-legal maintenance in activity organs of Ukraine Public Prosecutor.