

ланці правоохоронної системи мають враховувати їх вплив на всю правоохоронну систему. Проте лише за таких умов можливе реальне, оперативне та доцільне управління правоохоронними органами.

На нашу думку, при аналізі правоохоронної системи треба врахувати, що у відповідності до положень теорії систем критерієм елементності частин виступає принцип тотожності частин щодо їх місця у даній системі. Цей принцип може бути сформульовано як вимога нерозрізненості елементів. Тобто правоохоронні органи в правоохоронній системі перебувають на одному рівні й як неподільні елементи є рівними.

Отже, використання теорії цілісних систем для аналізу сутності правоохоронної системи дає, по-перше, об'єктивне бачення досліджуванях явищ. По-друге, безсумнівна управлінська цінність вказаного підходу: ставиться питання про детермінованість функціонування правоохоронної системи цілями суспільства. По-третє, це обумовлює необхідність більш пильної уваги до процесу еволюції правоохоронної системи: оскільки це система об'єктивно-суб'єктивна, то системотворчі чинники виявляються при взаємодії системи і довкілля, що для соціальних систем має особливе значення, на відміну від суб'єктивних і об'єктивних.

На підставі вищевикладеного можна сформулювати наступне поняття правоохоронної системи: «правоохоронна система – це соціальна об'єктивно-суб'єктивна система, яка включає систему правових засобів, методів та гарантій, які забезпечують охорону суспільних відносин від протиправних посягань, та державні органи, які виконують правоохоронні функції».

Список літератури: 1. Петрухин И.Л. Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью). М., 1999. 2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 3. Философский энциклопедический словарь. М., 1989.

Надійшла до редколегії 17.09.05

М.М. Бурбика

ПРАВОВИЙ СТАТУС КАДРОВИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Важливе місце у роботі з персоналом органів прокуратури займають кадрові підрозділи, зокрема, на рівні Генеральної прокуратури – це Управління кадрів, на рівні областей – відділи роботи з кадрами, на рівні районів – відділення роботи з кадрами, від діяльності яких залежить ефективність відбору, розстановки, професійного навчання та виховання персоналу органів прокуратури, його соціально-правового захисту, і як наслідок – ефективність виконання поставлених перед прокуратурою завдань.

Звідси необхідним, на нашу думку, є дослідження проблемних питань правового статусу кадрових підрозділів органів прокуратури України. Слід відзначити і те, що проблеми діяльності кадрових підрозділів органів прокуратури України свого часу досліджували В.І.Васильєв, В.М.Гусаров, Л.М.Давиденко, П.М.Каркач, М.В.Косюта, В.І.Малюга, М.І.Мичко, В.В.Сухоненко, М.К.Якимчук та ін. Проте ряд актуальних і практично значущих проблем в сфері діяльності кадрових підрозділів органів прокуратури

потребують подальшої розробки. Однією з таких проблем є визначення правового статусу кадрових підрозділів органів прокуратури України.

На нашу думку, основу правового статусу кадрових підрозділів органів прокуратури складають: мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та відповідальність. Так, одним із важливих питань будь-якої діяльності є визначення її мети. Мета – це уявна і бажана майбутня подія чи стан, здійснення яких є проміжним причинним кроком на шляху до мети, що є своєрідним уявленням результату нашої дії [1, с.187]. Мета утворення та функціонування певних органів (підрозділів), як суб'єктів правових відносин повинна бути сформульована в Положенні про цей орган (підрозділ). На жаль, Положення про управління кадрів, Положення про відділи роботи з кадрами в органах прокуратури не містять визначально-установчих норм щодо мети утворення та діяльності кадрових підрозділів. На нашу думку, метою діяльності кадрових підрозділів органів прокуратури є формування високопрофесійного кадрового корпусу органів прокуратури, забезпечення стабільності службово-трудова відносин слідчо-прокурорських працівників та оптимальної збалансованості їх чисельності. Отож, сформульована нами мета діяльності кадрових підрозділів органів прокуратури повинна бути закріплена в окремій статті (пункті) нормативно-правових актів, які визначають їх правовий статус, зокрема у Положенні про управління кадрів № 36/12-ок від 29 березня 2004 р. [2] та Типовому Положенні про відділ роботи з кадрами прокуратури від 15 квітня 2004 р. [3]. Крім того, ця загальна мета повинна бути доповнена спеціальною метою, залежно від напрямку діяльності окремо взятого структурного підрозділу кадрового апарату, про що мова буде йти нижче.

Для реалізації передбаченої мети діяльності, кадрові підрозділи органів прокуратури виконують цілий ряд завдань та функцій. Відзначимо тільки те, що конкретні питання, які вирішуються кадровим підрозділом, виникають лише тоді, коли прийнято та встановлено загальну мету, яка потім поділяється на ряд завдань. На нашу думку, більшість із наведених у п.2 Положення про управління кадрів [2] «завдань» є не завданнями, а функціями управління кадрів. Вважаємо, що до завдань управління кадрів як найвищого органу в сфері роботи з персоналом слід було б віднести: реалізацію єдиної кадрової політики в органах прокуратури України; організацію кадрової роботи на основі всебічного використання досягнень науки, передового вітчизняного та зарубіжного досвіду; удосконалення управління кадровими процесами на основі сучасної системи науково-аналітичного та інформаційного забезпечення; визначення науково обґрунтованих нормативів кадрового забезпечення органів прокуратури; організація забезпечення органів та підрозділів прокуратури кваліфікованими і компетентними кадрами; вивчення, узагальнення та розповсюдження позитивного досвіду організації роботи з відбору, розстановки, навчання та виховання працівників прокуратури; оптимальний розподіл та ефективне використання наявної штатної чисельності органів прокуратури для виконання покладених на них завдань та функцій, удосконалення структури і штатів прокуратури; організація культурно-масової, просвітньої і соціальної роботи з пра-

цівниками органів прокуратури, психологічного забезпечення їх службової діяльності.

Необхідним елементом правового статусу кадрових підрозділів органів прокуратури є їх функції. В сучасній науці поняття «функція» розглядається досить широко та відповідно вживається в різних значеннях. Слово «функція» походить від лат. *functio* – виконання, здійснення, коло діяльності [1, с.498]. Саме поняття функцій у загальнотеоретичному розумінні – це не що інше, як сутнісна характеристика діяльності. Саме аналіз таких визначень може і має бути використаний для формулювання поняття функцій кадрових підрозділів органів прокуратури. Таким чином, термін «функція» – багатозначний. Він може застосовуватись для характеристики будь-яких динамічних структур, що зумовлено специфікою пізнавальних завдань тих наук, в яких використовуються цей термін. Але так чи інакше в більшості випадків з функціями пов'язується спрямований вибірковий вплив системи (структури, цілого) на визначені сторони зовнішнього середовища [4, с.53].

На жаль, у нормативних актах Генеральної прокуратури, які визначають правовий статус кадрових підрозділів, відсутній вичерпний перелік їх функцій. На нашу думку, до них слід віднести: організацію роботи з добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів; сприяння створенню працівникам необхідних умов для праці та побуту; виховання у прокурорів та слідчих почуття відповідальності за доручену справу; визначення щорічної і на перспективу потреби органів прокуратури в кадрах на прокурорсько-слідчі посади; формування замовлення на підготовку кадрів; організація профорієнтаційної роботи з можливими кандидатами для роботи в органах прокуратури; організація роботи по формуванню резерву на заміщення вакантних посад; організація роботи та здійснення контролю за станом роботи з молодими спеціалістами, організацією їх стажування в органах прокуратури області; організація роботи по створенню та підготовці кадрового резерву для висування на керівні посади; забезпечення безперервності підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури; розгляд питань, пов'язаних з атестуванням працівників прокуратури; сприяння зміцненню дисципліни серед особового складу органів прокуратури; забезпечення об'єктивного і всебічного проведення службових розслідувань надзвичайних подій, скоєних з участю працівників прокуратури, підготовка висновків за наслідками службових розслідувань; проведення аналітичної роботи щодо стану роботи з кадрами; підготовка матеріалів на призначення та звільнення працівників органів прокуратури, присвоєння класних чинів, рангів, оформлення пенсій, а також питань про нагородження, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; підготовка проектів наказів, листів, положень, інструкцій та узагальнень з питань кадрової роботи, здійснення необхідних заходів щодо її удосконалення та усунення недоліків; ведення обліку та забезпечення зберігання трудових книжок, особових справ, посадової картотеки на працівників прокуратури; організація роботи по наданню щорічних декларацій прокурорсько-слідчими працівниками та державними службовцями; розгляд листів і скарг стосовно працівників органів прокуратури області, які відно-

сяться до компетенції відділу роботи з кадрами; організація роботи з ветеранами органів прокуратури; вивчення ділових та моральних якостей працівників органів прокуратури для створення резерву персоналу; розроблення проектів положень, наказів, інструкцій, які регламентують питання відбору, підготовки та розстановки працівників прокуратури, дотримання ними службової дисципліни, проходження служби, а також інші питання роботи з персоналом; підготовка збірників нормативно-правових документів і методичних розробок по лінії кадрової роботи для органів прокуратури; організація розроблення відомчих стандартів, навчальних планів, програм навчання, рекомендацій, інших навчально-методичних документів та впровадження наукових досліджень у навчальний процес вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку прокурорських кадрів; визначення напрямків та рівнів підготовки прокурорських працівників; проведення роботи з організації та вдосконалення обліків штатної чисельності та персоналу в органах прокуратури; організацію роботи з виготовлення, обліку та знищення службових посвідчень працівників прокуратури; організацію роботи з ведення картотек алфавітного та пономерного (на місцях) обліку працівників прокуратури.

Завдання та функції кадрових підрозділів органів прокуратури обумовлюють їх організаційно-функціональну структуру, яка характеризується, насамперед, розподілом цілей та завдань між структурними підрозділами кадрового апарату та їх працівниками. Для правильної побудови організаційно-функціональної структури певного органу необхідно знати фактори, які обумовлюють наявність у ньому тих чи інших елементів, зв'язків. Розрізняються фактори, що впливають на характер організаційних структур безпосередньо або опосередковано. До перших відносяться цілі, завдання, функції, принципи та методи управління (інакше кажучи, те, що складає поняття механізму управління). До інших – кадри, техніка, технологія управління, організація праці.

Організаційно-функціональна структура включає в себе сукупність структурних підрозділів, об'єднаних в орган, зв'язки підпорядкованості між ними, а також форми розподілу функцій. Кадрові апарати прокуратури складаються з цілого ряду структурних підрозділів (управлінь, відділів, відділень, груп) та взаємодіють між собою в певному порядку.

Відповідно до п.1.1 Положення про управління кадрів, останнє є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, до складу якого входять: 1) відділ роботи з кадрами; 2) відділ підготовки кадрів і роботи з навчальними закладами; 3) відділ роботи з кадрами військових прокуратур. Так, діяльність відділу роботи з кадрами будується за предметно-зональним принципом у взаємодії з іншими управліннями, відділами Генеральної прокуратури України. З метою виконання покладених завдань працівники цього відділу вивчають статистичну звітність, накопичують, систематизують і узагальнюють інформацію, інші матеріали з питань добору та виховання кадрів, що надходять до Генеральної прокуратури України. У межах своїх повноважень мають право отримувати від структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, підпорядкованих

прокуратур необхідні матеріали, документи, перевіряти їх роботу з кадрових питань.

До складу відділу підготовки кадрів і роботи з навчальними закладами входить визначена штатним розписом кількість старших прокурорів і прокурорів, у тому числі кадровий підрозділ в Інституті підготовки кадрів для органів прокуратури Національної юридичної академії України ім. Я.Мудрого, функціональні та організаційні засади діяльності якого передбачено окремим Положенням. У процесі здійснення покладених на відділ функцій його працівники у межах своїх повноважень мають право отримувати від структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, підлеглих прокуратур необхідну інформацію, матеріали та документи, перевіряти їх діяльність з питань підготовки та підвищення професійної майстерності кадрів.

Відділ роботи з кадрами військових прокуратур виконує такі функції, як організація роботи з добору, розстановки, виховання та навчання кадрів військових прокуратур, аналіз якісного та кількісного складу прокурорсько-слідчих працівників військових прокуратур, причин їх плинності; організація роботи з атестування прокурорсько-слідчих працівників, створення дієвого резерву для заміщення посад військових прокурорів регіонів, їх заступників, а також військових прокурорів гарнізонів; узагальнення дисциплінарної практики у військових прокуратурах регіонів; розроблення та внесення пропозицій щодо удосконалення структури, штатів військових прокуратур регіонів та гарнізонів; організація роботи з добору абітурієнтів; здійснення перевірок стану роботи з кадрами у прокуратурах регіонів і військових гарнізонів, надання практичної допомоги; забезпечення постійного штатно-посадового, персонального та кількісного обліку особового складу органів військової прокуратури; ведення особових справ, послужної картотеки та інших облікових документів офіцерського складу, відрядженого до Генеральної прокуратури України, військових прокуратур регіонів і гарнізонів; забезпечення своєчасного та якісного складання зведених статистичних звітів про роботу з кадрами військових прокуратур; організація своєчасного та законного вирішення депутатських запитів і звернень, заяв і скарг працівників військових прокуратур та громадян з кадрових питань.

На нашу думку, у структурі кадрових підрозділів прокуратури доцільно було б передбачити окремі підрозділи із психологічного забезпечення діяльності прокурорсько-слідчих працівників.

Головним елементом правового статусу кадрових підрозділів органів прокуратури, який визначає їх роль і призначення в органах прокуратури, є компетенція. Розглядаючи елементи правового статусу державного органу, більшість вчених компетенцію визначають як основу правового статусу [5, с.54; 6, с.248]. Цю позицію підтримуємо і ми. Під компетенцією ми розуміємо сукупність прав та обов'язків певного органу чи посадової особи. Отже, розглянемо їх більш детально. Так, обов'язок – це об'єктивно необхідна, встановлена законом міра належної поведінки. Функціональне призначення обов'язків полягає в забезпеченні самого існування і реалізації прав. Права та обов'язки невід'ємні одне від одного, взаємообумовлені і не можуть існувати ізольовано. Обов'язок завжди передбачає чиєсь право, хоча

б право вимагати виконання обов'язку. Із загально-соціологічної точки зору право – те, що суспільство дає органу, а обов'язок – те, що орган дає суспільству. Юридичний обов'язок може виражатися в необхідності: а) активної поведінки; б) пасивної поведінки (утримання від дій, тобто дотримання заборони); в) зазнавання заходів державно-примусового впливу (санкції та ін.).

Отже, обов'язки кадрових підрозділів органів прокуратури є найважливішою складовою їх правового статусу. У процесі нормотворчої діяльності саме з їх закріплення починається формування юридичної конструкції правового статусу. Це пояснюється тим, що обов'язки є первинними щодо прав, останні спрямовані на забезпечення їх реалізації.

Аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність кадрових підрозділів органів прокуратури, дозволив виявити ряд недоліків, серед яких – невизначеність їх прав та обов'язків. У нормативних актах досліджуваної сфери визначено лише права та обов'язки деяких із посадових осіб персоналу кадрових підрозділів органів прокуратури, як то: начальника та заступника управління кадрів, начальників відділів та їх заступників, які, до речі, подаються не у систематизованому порядку. Звідси висновок – необхідним є нормативне визначення загальних прав та обов'язків кадрових підрозділів органів прокуратури. Так, на нашу думку, до загальних обов'язків кадрових підрозділів органів прокуратури доцільно віднести: здійснення відбору, розстановки працівників; створення резерву персоналу для висунення на вищестоящі посади; організація службової підготовки працівників прокуратури; забезпечення дотримання ними дисципліни і законності; проведення роботи щодо забезпечення соціального захисту працівників органів прокуратури; забезпечення повного, об'єктивного та всебічного дослідження обставин надзвичайних подій, проведення службових розслідувань; забезпечення підготовки доповідних записок, інформацій, довідок, вказівок з питань роботи з персоналом; проведення виховної роботи із працівниками органів прокуратури.

Серед спеціальних прав кадрових підрозділів органів прокуратури доцільно передбачити такі, як: отримувати від структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, підпорядкованих прокуратур необхідні матеріали, документи, перевіряти їх роботу з кадрових питань; організація розроблення та прийняття наказів, розпоряджень і вказівок з кадрових питань; призначення службових розслідувань та перевірок; внесення вищестоящим керівникам та їх першим заступникам та заступникам пропозицій щодо призначення та переміщення осіб на посади; керівництво та контроль за проведенням атестування працівників органів прокуратури; заохочення працівників органів прокуратури, накладення на них дисциплінарних стягнень в межах повноважень, наданих Дисциплінарним статутом прокуратури; організація та контроль за наданням матеріальної допомоги працівникам органів прокуратури; організація та контроль за наданням в установленому порядку чергових та додаткових відпусток працівникам прокуратури; перевірка в службах, органах і підрозділах організації роботи з дотримання законності та дисципліни; ознайомлення із анкетними даними працівників (сімейний стан, місце проживання тощо) та ведення відповідних

обліків; проведення в межах своєї компетенції службових розслідувань і вжиття заходів до усунення виявлених недоліків; внесення начальнику підрозділу по роботі з персоналом пропозиції щодо підвищення ефективності конкретних напрямків роботи з персоналом; участь у підготовці перспективних та поточних планів роботи підрозділу, у розробці комплексних програм з подальшого вдосконалення роботи з персоналом.

Вважаємо доцільним в нормативно-правових актах, які регулюють діяльність кадрових підрозділів прокуратури, а саме: Положенні про управління кадрів [2] та Типовому положенні про відділ роботи з кадрами прокуратури областей [3] передбачити окремі пункти під назвою «Загальні обов'язки кадрових підрозділів органів прокуратури» та «Загальні права кадрових підрозділів органів прокуратури». У свою чергу, в інших відомчих нормативно-правових актах, які регулюють окремі напрямки роботи з персоналом доцільним є конкретизування цих обов'язків та прав залежно від виду кадрового підрозділу.

Наступним елементом правового статусу кадрових підрозділів органів прокуратури є юридична відповідальність, яка інтегрує усі інші елементи правового статусу і встановлює існування відхилень в процесі їх реалізації. На думку Ю.О.Тихомирова, принцип відповідальності – обов'язковий елемент правового статусу, який реалізує повноваження та приймає рішення [7, с.28].

Відповідно до нормативних актів Генеральної прокуратури, які регулюють роботу з персоналом в органах прокуратури, кадрові підрозділи в особі їх начальників відповідають за: стан службової та виконавської дисципліни в очолюваних підрозділах; стан атестування прокурорів і слідчих та державних службовців; своєчасну підготовку та повноту матеріалів про призначення, переміщення, нагородження, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури; облік, оформлення і зберігання трудових книжок, своєчасну підготовку пенсійних справ на працівників прокуратури, облік кадрів у системі органів прокуратури, особових справ та посадової картотеки; додержання правил охорони праці та протипожежної безпеки в очолюваних ними підрозділах. Крім того, за порушення певних правил та норм, наприклад у сфері електроенергетики, водокористування, медичних, санітарно-епідеміологічних та інших правил, до юридичної відповідальності може бути притягнуто і управління (відділ, відділення) кадрів як юридичну особу.

Таким чином, підрозділи по роботі з персоналом органів прокуратури покликані забезпечувати реалізацію кадрової політики прокуратури, яка, будучи галузевою модифікацією державної кадрової політики, є найважливішою основою створення надійного механізму управління органами прокуратури, підвищення рівня професіоналізму працівників, результативності службової діяльності, забезпечення ефективного співробітництва з населенням країни. Вважаємо, що запропоновані нами зміни та доповнення до чинних нормативних актів в сфері кадрової роботи, за умови їх використання, значно покращать правотворчу та правозастосовчу діяльність кадрових підрозділів прокуратури.

Список літератури: 1. Философский энциклопедический словарь. М., 1997. 2. Положення про управління кадрів: Наказ ГПУ від 29 березня 2004 р. № 36/12. 3. Типове Положення про відділ роботи з кадрами прокуратури: Наказ ГПУ від 15 квітня 2004 р. 4. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1997. 5. Пронина В.С. Конституционный статус органов межотраслевого управления. М., 1981. 6. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. 7. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. М., 1984.

Надійшла до редколегії 30.09.05

В.С. Гуславський

СУТНІСТЬ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА, ЙОГО ПРИНЦИПИ, ТЕНДЕНЦІ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Перехід світової спільноти на ідейну платформу загальнолюдських цінностей охоплює цілу історичну епоху. У процесі становлення нової цивілізації як прообразу майбутнього загальнолюдської співдружності націй одна країна за іншою будуть долучатися до сучасного економічного та духовного порядку, що заснований на міжнародному співробітництві. Історичний досвід підтвердив тезу про те, що майбутнє людства пов'язане з постійним розвитком міжнародного співробітництва, у тому числі у правоохоронній сфері. Для реалізації стратегічного напрямку розвитку України – інтеграції до Європейського Союзу (далі – ЄС) необхідно, серед іншого, належне виконання одного із принципів ЄС – «співробітництво і партнерство із своїми сусідами», зокрема з країнами Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД). Останнє зумовлено також тим, що досить складною залишається ситуація по боротьбі зі злочинністю на території колишнього Радянського Союзу, оскільки при розділі країн СНД кордонами зберігся єдиний криміногенний простір. Отже, міжнародне співробітництво взагалі та країн-учасниць СНД у правоохоронній сфері зокрема щодо послаблення та ліквідування єдиного криміногенного простору є актуальним завданням сьогодення. Вважаємо, що нові реалії вимагають переосмислення теоретико-методологічних засад міжнародного співробітництва з метою вироблення організаційно-правових пропозицій щодо переведення цього співробітництва на якісно новий рівень. У межах даної роботи саме на цій проблемі акцентується увага.

Науковій розробці проблем співробітництва України з різними державами світу, у тому числі в рамках міжнародних організацій, пошуку підходів, методів, форм удосконалення такого співробітництва (передусім у правоохоронній сфері) присвятили свої праці вчені з різних галузей права: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, О.Б. Гаєвська, К.Б. Левченко, О.І. Леженіна, Н.П. Матюхіна, Е.Г. Моїсєєв [1-8] та ін. Спираючись на дослідження зазначених науковців, у роботі здійснена спроба розглянути міжнародне співробітництво як важливу умову національної інтеграції України та дослідити роль теоретико-методологічних засад управління у становленні цивілізованого співробітництва України з країнами ЄС та СНД.