

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**ПЕТРОВА АНАСТАСІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА**



УДК 346.12+338.242.4

**АДМІНІСТРУВАННЯ РОБОТИ З КАДРАМИ  
В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Дніпро – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник –**

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України

**Настюк Василь Якович,**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,  
завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор

**Миронюк Роман Вікторович,**

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,  
професор кафедри адміністративного права,  
процесу та адміністративної діяльності;

кандидат юридичних наук, доцент

**Блінова Ганна Олександрівна,**

ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет»,  
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін.

Захист відбудеться 30 вересня 2016 р. о 14-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49005, м. Дніпро, проспект Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро, проспект Гагаріна, 26).

Автореферат розіслано 25 серпня 2016 року.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**В.С. Березняк**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Фундаментальні перетворення, які на даний час тривають в органах прокуратури України, визначили низку складних та проблемних питань, які виникають під час відбору, розстановки та переміщення кадрів, а також у ході їх професійного навчання та підвищення кваліфікації в умовах реформування суспільства. Слід наголосити, що на користь актуальності даної проблематики свідчить і той факт, що обрана тема дисертації зумовлюється складністю визначення поняття «адміністрування кадрової роботи», а також відсутністю комплексного наукового аналізу організаційно-правових питань адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури в контексті сучасних вимог.

Термін «адміністрування кадрової роботи» в органах прокуратури України, на превеликий жаль, сьогодні не є достатньо поширеним у науці та законодавчій практиці, тому потребує фундаментального вивчення та аналізу не тільки як незалежний і самостійний об'єкт дослідження, а й в умовах його взаємозв'язку з іншими правовими явищами, що має привести до досягнення важливої мети – належного функціонування системи правоохоронних органів, що полягає в охороні прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Враховуючи відсутність всебічних, ґрунтовних та вичерпних наукових досліджень, присвячених вказаному питанню, слід зазначити, що необхідність системного дослідження та його важливість для прийняття законних й обґрунтованих рішень у процесі реформування системи органів прокуратури України, що триває на цей час в Українській державі, свідчить про актуальність обраної теми.

Суттєвий внесок у дослідження сфери кадрового забезпечення державних органів зробили у своїх працях В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.М. Давиденко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, В.А. Комаров, В.П. Корж, В.І. Малюга, М.І. Мичко, І.В. Озерський, С.В. Петков, Є.М. Попович, А.О. Селіванов, В.К. Шкарупа та ін. Науковим підґрунтям для розкриття правових засад кадрової роботи в органах прокуратури можуть слугувати праці таких відомих учених, як М.Г. Александров, Б.К. Бегічев, Л.Ю. Бугров, В.Я. Гоц, В.В. Жернаков, С.О. Іванов, А.М. Лушніков, С.П. Маврін, А.Р. Малюк, К.Ю. Мельник, Ю.П. Орловський, А.Ю. Пашерстник, О.С. Пашков, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, О.В. Смирнов, В.М. Толкунова та ін. Системне дослідження наукових праць яскраво демонструє, що проблеми кадрової роботи в органах прокуратури України вивчалися лише загально, а

її окремі системні елементи залишилися поза увагою вчених. Наприклад, питанню прийняття працівників на роботу до органів прокуратури України не приділялась достатня увага. Отже, на даний час залишається невирішеною низка актуальних проблем забезпечення адміністрування кадрової роботи, властивих системі органів прокуратури, зокрема: 1) непослідовність у кадровій політиці щодо призначень та переміщень працівників; 2) формальний та недосконалий підхід до підбору кандидатів на зайняття вакантних прокурорських посад; 3) непроведення атестації для правильної оцінки результатів роботи працівника, відсутність мотивації, повна деморалізація кадрів; 4) низька якість професійної підготовки працівників, недосконала система підвищення кваліфікації; 5) незбалансованість організаційно-штатної роботи, поділу навантаження між різними структурними підрозділами органів прокуратури; 6) постійне зростання кількості ганебних вчинків, скоєних працівниками прокуратури, падіння рівня довіри до органів прокуратури тощо.

Таким чином, у теоретичному та організаційно-методологічному підґрунті кадрової роботи в органах прокуратури спостерігаються значні прогалини. Це спонукає до вибору теми дослідження та обумовлює її актуальність.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана в межах науково-дослідної теми Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого згідно з цільовою комплексною програмою «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» на 2011-2015 рр. (номер державної реєстрації 0111U000966). Тема дисертаційного дослідження затверджена на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 07.09.2012, протокол № 1, й уточнена на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 7 від 27.03.2015).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є встановлення сутності, правового забезпечення, структурно-функціональних особливостей елементів процесу адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури, а також основних напрямів оптимізації адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури.

Для досягнення поставленої мети основна увага була приділена вирішенню таких *задач*:

- розглянути в історико-правовому аспекті становлення та розвиток правового регулювання роботи з кадрами в органах прокуратури;
- вивчити стан наукової проблематики та напрями сучасних

наукових розробок щодо адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури;

- визначити систему цілей, напрямів, форм і методів процесу адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури;
- сформулювати принципи відбору кадрів для органів прокуратури, їх розстановки та виховання;
- розкрити структуру (елементи) адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури та охарактеризувати її;
- здійснити аналіз правового забезпечення адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури в Україні;
- з'ясувати сукупність правових норм, що регламентують порядок проходження служби в органах прокуратури та організацію роботи з кадрами, виходячи з їхнього змісту;
- систематизувати характерні риси кадрової роботи із внутрішнім кадровим резервом;
- узагальнити міжнародний досвід адміністрування роботи з кадрами;
- окреслити проблеми та розробити рекомендації щодо їх вирішення, спрямовані на оптимізацію законодавства з питань адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України.

*Предметом дослідження* є процес адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України.

**Методи дослідження.** У процесі проведення дослідження застосовувалися такі методи наукового пізнання: *діалектичний*, застосування якого дозволило, по-перше, дослідити сутність, зміст і місце роботи з кадрами в адміністративному процесі (підрозділ 1.1); по-друге, з'ясувати управлінську сутність адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури (підрозділи 1.1, 1.2); *формально-логічний метод* використовувався як універсальний спосіб аргументування (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2); *історико-порівняльний метод* дозволив прослідити становлення і розвиток правового забезпечення роботи з кадрами, а *порівняно-правовий* використовувався при зіставленні вітчизняного законодавства щодо адміністрування роботи з кадрами з відповідними нормами законодавства інших держав (наводиться відповідна практика, яка має місце у США, Японії, Західній Європі) (підрозділи 1.1, 3.2); *формально-юридичний аналіз* норм чинного адміністративного законодавства дозволив виявити властиві процесу адміністрування роботи з

кадрами в органах прокуратури України переваги та недоліки, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання основних елементів адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); *статистичний метод* використовувався для дослідження, аналізу та узагальнення офіційної статистичної інформації, а також іншої інформації, яка становить предмет дослідження (підрозділ 1.1, 2.1, 2.2, 2.3). Вимоги формальної логіки стосовно послідовності, несуперечності та обґрунтованості були враховані при формулюванні висновків та пропозицій відповідно до мети даного дисертаційного дослідження.

*Теоретичною основою дослідження* є праці вітчизняних та зарубіжних вчених із загальної теорії та історії держави і права, адміністративного, кримінального, конституційного права, державного будівництва, філософії.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали фундаментальні знання науки адміністративного права, теорії управління, загальної теорії держави і права, конституційного права, філософії, що сформульовані у працях як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців, енциклопедична юридична література.

Висновки дисертації ґрунтуються на положеннях Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також ратифікованих Україною міжнародно-правових документів, що регулюють відносини у сфері функціонування органів прокуратури.

*Емпіричну базу дослідження* склали матеріали реалізації на практиці процесу адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури Полтавської області України, а також особиста участь здобувача у даній діяльності. Обсяг узагальнених практичних матеріалів дозволяє дійти висновку про достовірність й обґрунтованість висновків, наданих у дисертаційному дослідженні.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є комплексним монографічним дослідженням, яке значно розширює теоретичні і практичні проблеми реалізації процесу адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України. За результатами проведеного дослідження сформульовано й обґрунтовано нові теоретичні положення, висновки та пропозиції, що виносяться на захист, зокрема:

*уперше:*

– простежено історико-правові аспекти становлення та розвитку (генезис) правового регулювання роботи з кадрами в органах прокуратури України, на підставі чого зроблено висновок, що фактично існують 5 етапів

зазначеного історичного процесу: 1) зародження інституту прокуратури (1578-1722); 2) інститут прокуратури в Російській імперії (1722-1917 рр.); 3) органи прокуратури УНР (1917-1922 рр.); 4) органи прокуратури СРСР (1922-1991 рр.); 5) прокуратура незалежної України (1991-2015 рр.);

– надано авторське визначення поняття «адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури» як системного явища, пов'язаного з цілеспрямованою дією на людей з приводу їх спільної діяльності щодо досягнення поставлених цілей. Стосовно кадрів органів прокуратури адміністрування спрямоване на формування зразка «працівника прокуратури», створення уявлення про якості, якими він повинен володіти, шляхи та способи його підготовки для роботи в органах прокуратури, а також розстановку відібраних кадрів, та в результаті організацію колективу, спроможного ефективно використовувати свої здібності для вирішення завдань, поставлених перед органами прокуратури.

– здійснено вивчення та глибокий аналіз нормативно-правових актів, що регламентують процес адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури;

*удосконалено:*

– концептуальні підходи до класифікації та структурно-правової характеристики основних елементів адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України;

– підходи до аналізу адміністративно-правового забезпечення здійснення кадрової політики в органах прокуратури України;

*дістало подальшого розвитку:*

– підходи до визначення структури та змісту процесу обліку, аналізу та оцінки кадрів в органах прокуратури;

– наукові погляди щодо відбору, розміщення та виховання кадрів для органів прокуратури;

– положення про те, що в новітніх умовах функціонування Української держави на перший план висувається необхідність застосування таких адміністративно-правових заходів, що надають можливість не тільки попередити або припинити як правопорушення, так і загрозу у сфері державної безпеки, залагодити конфлікт, але й не містять конкретного покарання для особи, тобто адміністративно-запобіжних і припиняючих заходів;

– основоположні ознаки кадрової роботи з внутрішнім кадровим резервом;

– пропозиції щодо законодавчого регулювання шляхів підвищення ефективності процесу адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України.

**Практичне значення одержаних результатів** обумовлено положеннями наукової новизни та можливістю використання окремих висновків у правотворчій, правозастосовній, практичній та науковій діяльності, а саме:

– у правотворчому процесі – при вдосконаленні положень чинного законодавства з питань діяльності органів прокуратури України;

– у навчальному процесі – під час викладання навчальних курсів адміністративного права у вищих та інших навчальних закладах, а також для підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, при підготовці підручників, навчальних посібників та методичних рекомендацій (акт впровадження Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 18.04.2016);

– правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності діяльності органів прокуратури України та інших суб'єктів правоохоронної діяльності (акт впровадження прокуратури Полтавської області від 07.04.2016).

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення й висновки дисертації доповідалися та обговорювалися на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Інформаційне суспільство: нова роль держави, бізнесу та громади» (Сімферополь, 2012); «Актуальні проблеми сучасного адміністративного права» (Запоріжжя, 2013); «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (Харків, 2014); «Сучасний стан та перспективи розвитку сектора безпеки України» (Харків, 2015); «Правове забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення» (Харків, 2015).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладені в шести наукових статтях, п'ять з яких опубліковано у наукових фахових виданнях України (одна стаття у виданні України («Публічне право») включена до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International» (Варшава, Польща) та одна стаття у зарубіжному науковому виданні, а також у п'яти тезах доповідей і повідомлень на конференціях, семінарах, круглих столах.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатка. Загальний обсяг дисертаційного дослідження становить 212 сторінок, з яких 189 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається із 230-и найменувань і займає 21 сторінку, додаток викладено на двох сторінках.



## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** подається загальна характеристика дисертації та міститься обґрунтування актуальності теми дослідження, зв'язок роботи з галузевими планами і програмами, визначаються мета і задачі, які необхідно вирішити для досягнення мети, описується об'єкт і предмет дослідження, вказується перелік використаних методів, формулюється наукова новизна, визначається теоретичне і практичне значення отриманих результатів дисертаційного дослідження, що виносяться на захист, відомості щодо кількості публікацій та апробація результатів дисертації.

**Розділ 1 «Правове регулювання адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України»** складається з трьох підрозділів, які стосуються розгляду та комплексного правового аналізу поняття та ознак адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури.

У *підрозділі 1.1 «Становлення та розвиток правового забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури»* здійснено історико-правовий аналіз становлення та розвитку правового забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури та виділено його основні етапи.

Визначено, що робота з кадрами в органах прокуратури, незважаючи на зміни, що відбувалися в різні часи, є одним із головних елементів забезпечення належної роботи органів прокуратури в цілому, виконання покладених на неї функцій.

У ході здійснення аналізу історичного розвитку роботи з кадрами в органах прокуратури автором було вивчено проблемні питання, що виникали в різні історичні етапи при роботі з кадрами, з'ясовано причини та умови їх виникнення, намічено основні заходи, завдяки яким можливо у майбутньому вирішити ці проблеми та підвищити ефективність роботи органів прокуратури шляхом укомплектування прокуратур усіх рівнів висококваліфікованими, професійними працівниками.

*Підрозділ 1.2 «Правовий зміст поняття адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури»* стосується дослідження питань визначення категорії «адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури». Так, поняття адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури визначено як системне явище, пов'язане з цілеспрямованою дією на людей з приводу їх спільної діяльності щодо досягнення поставлених суспільно корисних цілей. Стосовно кадрів прокуратури воно спрямоване на формування уявлення про найважливіші і необхідніші якості працівника прокуратури, форми і методи їх підготовки для роботи в органах прокуратури, їх кращу розстановку, організацію колективу, об'єднаного єдністю цілей і здатного з найбільшою ефективністю використовувати свій

внутрішній потенціал для вирішення завдань, що поставлені перед органами прокуратури України.

У підрозділі 1.3 «Правові основи адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури» наведено сукупність правових норм, що регламентують порядок проходження служби в органах прокуратури та організацію роботи з кадрами, виходячи з їх змісту, зокрема: норми, що встановлюють основні завдання організації роботи з кадрами і напрями вдосконалення цієї діяльності; норми, що визначають порядок призначення, переміщення і звільнення працівників прокуратури; норми, що регламентують питання відбору і підготовки фахівців для роботи в органах прокуратури; норми що регулюють організацію виховання кадрів і підвищення їх кваліфікації; норми, що визначають порядок атестації та представлення прокурорських працівників до класних чинів; норми, що встановлюють порядок заохочення, а також притягнення до дисциплінарної відповідальності; норми, що регламентують організацію обліку кадрів в органах прокуратури.

Поглиблене вивчення чинного законодавства України з питань діяльності прокуратури надало змогу аргументувати положення щодо оновлення вітчизняного законодавства з питань діяльності органів прокуратури з урахуванням подальшої деталізації питання організації кадрової роботи в органах прокуратури. Зокрема, вбачається за доцільне прийняття окремого нормативно-правового акта щодо проходження служби в органах прокуратури, в якому необхідно врегулювати питання організації роботи не лише прокурорів, а й інших категорій працівників, враховуючи специфіку діяльності прокуратури України.

**Розділ 2 «Основні елементи адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури України»** складається з чотирьох підрозділів, в яких викладаються питання щодо основних елементів кадрової роботи в органах прокуратури України. У розділі виокремлено особливості процесу адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури з урахуванням сучасних тенденцій реформування правоохоронних органів Української держави.

Підрозділ 2.1 «Правове забезпечення обліку, аналізу та оцінки роботи з кадрами в органах прокуратури» стосується з'ясування правового змісту та структури процесу обліку, аналізу та оцінки роботи з кадрами в органах прокуратури.

Доведено доцільність врахування при реформуванні органів прокуратури України цілей і завдань, яких необхідно досягти і вирішити при атестації прокурорських працівників, зокрема поліпшення підбору і розстановки кадрів; виховання зі спрямуванням на бездоганне виконання службового обов'язку щодо зміцнення законності і правопорядку в державі.

Визначено, що відбір кадрів для роботи в органах прокуратури складається із сукупності певних дій. Серед них важливо виділити такі: дії з визначення потреб у відборі кадрів; дії з формування джерел поповнення кадрами; формування кадрового резерву; вивчення і оцінка кандидатів; відбір кандидатів на вакантні посади; пропозиція кандидатури на заняття певної посади; оформлення прийому на роботу.

У підрозділі 2.2 «*Організаційно-правові засади відбору та розставляння кадрів в органах прокуратури*» розглядаються принципи кадрової роботи щодо відбору, розстановки та виховання кадрів для органів прокуратури, зокрема принципи: конкурсності; професійної, медико-психологічної, моральної та вікової придатності; загальності і рівності вимог до проходження служби в органах прокуратури; бездоганної репутації; поєднання демократизму, гласності та конфіденційності; законності; професіоналізму і компетентності; високого ступеня довіри кадрам та їх імунітету від незаконних і необґрунтованих звинувачень у поєднанні з відомчою підконтрольністю їх поведінки; політичної нейтральності; стабільності та ротації у поєднанні з правом на просування по службі; відповідальності керівників органів прокуратури будь-якого рівня за відбір, розстановку і виховання кадрів органів прокуратури.

Заслуговує на увагу положення, що головною вимогою і одночасно метою кадрової роботи із забезпечення розстановки кадрів є укомплектування усіх ділянок і напрямів прокурорської діяльності політично нейтральними, ідейно зрілими, добре підготовленими і компетентними працівниками, здатними вирішувати поставлені завдання. По-друге, важливо правильно висувати кадри на основі знання людей, їх політичних і ділових якостей, організаторських здібностей, перевірених на конкретних діях. По-третє, принципове значення має вміле використання кадрів за рахунок поєднання інтересів служби в органах прокуратури й особистих інтересів, схильностей і здібностей, з урахуванням досвіду старих працівників та енергійності молодих. По-четверте, важливо дбайливо ставитися до кадрів, прагнути створення умов для закріплення працівників на доручених ділянках роботи, не допускати їх частої та необґрунтованої заміни. По-п'яте, розстановка кадрів значною мірою має бути пов'язана з підвищенням вимогливості до кадрів, систематичною їх перевіркою, посиленням особистої відповідальності за доручену справу.

У підрозділі 2.3 «*Адміністрування роботи з внутрішнім кадровим резервом в органах прокуратури*» визначено характерні риси кадрової роботи з внутрішнім кадровим резервом. Підкреслено принципове значення цього важливого напрямку кадрової роботи в органах прокуратури, що визначається багатьма чинниками, серед яких можна виділити: планомірний характер розстановки й оновлення керівних кадрів органів прокуратури;

забезпечення цілеспрямованого і науково обґрунтованого процесу вивчення прокурорських кадрів та їх професійної підготовки; високу професійну і психологічну готовність осіб, які перебувають у резерві, до зайняття вакантних посад керівників; забезпечення прав прокурорських працівників на просування по службі; забезпечення об'єктивності в ухваленні рішень про призначення на посаду.

У підрозділі 2.4 «Загальноправова характеристика виховання кадрів в органах прокуратури» у контексті вивчення механізму виховання кадрів в органах прокуратури досліджено та наведено дефініцію поняття «виховна робота з кадрами органів прокуратури» як діяльність керівників органів прокуратури, тобто суб'єктів виховної роботи, спрямовану на створення та розвиток у працівників прокуратури необхідних професійних та особистих якостей, що полягає у відповідальному ставленні до посадових обов'язків, постійному навчанні та підвищенні кваліфікації, а також у забезпеченні підтримання високого рівня особистих морально-етичних якостей.

Підкреслюється, що орієнтирами виховного процесу працівників органів прокуратури мають бути законодавчо закріплені вимоги до особи прокурорського працівника і вироблені практикою організаційної діяльності органів прокуратури етичні й моральні обов'язки та установки. До таких вимог слід віднести: самостійність і відвертість в ухваленні рішень, свободу від ідеологічних розпоряджень і установок; підлеглисть рішенням вищих посадових осіб; дотримання Конституції України, законів і міжнародних стандартів; активність захисту інтересів особи, суспільства і держави; уважне, об'єктивне і справедливе ставлення до запитів громадян та їх долі; удосконалення професійної майстерності; професійну честь, непідкупність, моральну чистоту, скромність, примноження кращих традицій прокуратури; бездоганне виконання службового обов'язку щодо зміцнення законності і правопорядку; ініціативу і відповідальність за доручену роботу.

**Розділ 3 «Оптимізація законодавства з питань адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України»** складається з двох підрозділів, у яких визначено концептуальні підходи до розвитку кадрової політики в органах прокуратури України та окреслено пріоритетні напрями удосконалення законодавства з питань адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури.

У підрозділі 3.1 «Концептуальні підходи щодо визначення та розвитку кадрової політики в органах прокуратури» зазначається, що кадрова політика в органах прокуратури становить сукупність правил, норм, вимог, цілей та уявлень, що визначають напрями та зміст процесу адміністрування кадрової роботи. Шляхом здійснення належної кадрової політики відбувається реалізація функцій та завдань адміністрування

працівників органів прокуратури, тому її слід вважати головною складовою системи адміністрування в органах прокуратури взагалі.

Наведено коло проблем, які повинна визначати кадрова політика в органах прокуратури України, а саме: цілеспрямована, планомірна і збалансована підготовка кваліфікованих працівників і безперервне підвищення ними своєї кваліфікації; підбір і розстановка кадрів з урахуванням суспільних потреб і особистих якостей працівників; розподіл і перерозподіл працівників за сферами зайнятості, регіонами країни і видами діяльності; раціональне використання кадрів, моральне і матеріальне стимулювання їх творчої, новаторської діяльності; організація кадрової роботи, контроль за діяльністю кадрів та їх відповідальність за доручену справу.

Виокремлено етапи вироблення кадрової політики в органах прокуратури, зокрема: проведення аналізу ситуації і підготовка прогнозів розвитку органів прокуратури; визначення стратегічних цілей процесу адміністрування кадрової роботи у досліджуваній сфері; розробка загальних принципів кадрової політики, визначення ключових моментів і пріоритетів; офіційне затвердження кадрової політики органів прокуратури на законодавчому рівні; створення та підтримання системи розповсюдження кадрової інформації, інформування колективу органів прокуратури про розроблену кадрову політику й узагальнення пропозицій; оцінка фінансових ресурсів для здійснення обраного типу стратегії; формулювання принципів розподілу засобів, забезпечення ефективної системи стимулювання праці; розробка плану оперативних заходів (планування потреби у трудових ресурсах, прогноз чисельності кадрів, формування структури і штату, призначення, створення резерву, переміщення); реалізація кадрових заходів: забезпечення програми розвитку, відбір і призначення працівників на різні посади у структурі органів прокуратури, профорієнтація та адаптація працівників, формування команд, професійна підготовка і підвищення кваліфікації; оцінка результатів діяльності: аналіз відповідності кадрової політики, виконуваних заходів і стратегії системи органів прокуратури, виявлення проблем у кадровій роботі, оцінка кадрового потенціалу.

У підрозділі 3.2 «Пріоритетні напрями удосконалення адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури» означено проблеми та розроблено практичні рекомендації щодо їх розв'язання, спрямовані на оновлення законодавства з питань адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України.

Наводиться низка невирішених актуальних проблем забезпечення адміністрування кадрової роботи, властивих системі органів прокуратури, зокрема: відсутність чіткої системи планування і розставлення кадрів, хаотичність і невпорядкованість переміщень працівників; низька якість

вивчення кандидатів на посади в органи прокуратури, комплектування органів некомпетентними кадрами; відсутність чітких критеріїв оцінки результатів роботи працівника, відсутність атестації, низька мотивація, протекціонізм при просуванні кадрів; поверхневий підхід до професійної та фізичної підготовки працівників, шаблонний характер підвищення кваліфікації; неефективна організаційно-штатна робота, дублювання функцій, механічне збільшення штатної чисельності без урахування реального навантаження; недостатня виховна робота, зростання негативних тенденцій серед працівників тощо.

Узагальнено міжнародний досвід адміністрування роботи з кадрами надав можливість виділити такі етапи запровадження його до українських реалій реалізації концепції реформування органів прокуратури: 1) запровадження ефективної системи задоволення потреби в кадрах; 2) встановлення нових вимог до посад і впровадження об'єктивних методів їх оцінки; 3) забезпечення прозорості та об'єктивності процедур зайняття вакантних посад; 4) створення інфраструктури професійної, службової і фізичної підготовки; 5) регламентація порядку і змісту дій на всіх ділянках діяльності органів прокуратури; 6) розробка науково обґрунтованих нормативів чисельності працівників органів прокуратури; 7) ухвалення нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію заходів своєчасного та якісного кадрового комплектування; 8) розробка і впровадження науково обґрунтованих методів визначення нормативів чисельності та критеріїв оцінки результатів роботи на кожній ділянці; 9) створення ефективного механізму підвищення якості професійної підготовки і перепідготовки кадрів; 10) забезпечення безперервності і системності професійного розвитку протягом всієї служби в органах прокуратури; 11) виховання високого колективного духу працівників, створення ефективної системи їх мотивації; 12) побудова оптимальної організаційно-штатної структури органів.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, що полягає у комплексній розробці організаційно-правових засад адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України, вирішенні теоретичних і практичних питань кадрової політики. Проведене дослідження надало можливість сформулювати низку обґрунтованих рекомендацій та пропозицій. У висновках підсумовуються основні результати дослідження, які відображають узагальнену концепцію сутності, правового забезпечення та вдосконалення адміністрування роботи

з кадрами в органах прокуратури України, що ґрунтується як на положеннях, сформульованих попередніми дослідниками, так і на принципово нових наукових підходах автора.

Основний науково-методичний здобуток роботи полягає у таких її положеннях.

1. На основі історико-правового аналізу становлення та розвитку правового забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури визначено такі його етапи:

а) зародження інституту прокуратури. Так, сформований у 1578 р. Луцький трибунал відігравав роль Вищого суду на території України, а у 1579 р. було створено й окремий український трибунал. Тобто відбулося перше становлення інституту прокуратури в Україні;

б) інститут прокуратури в Російській імперії (1722-1917 рр.), початок якого пов'язаний із царюванням Петра I. Саме він указом від 12 січня 1722 р. заснував прокуратуру Російської Імперії;

в) органи прокуратури УНР (1917-1922 рр.). Прокуратура України у даний період діяла переважно як орган обвинувачення;

г) органи прокуратури СРСР (1922-1991 рр.). Діяльність прокуратури радянського періоду регламентувалася законодавством СРСР і на території України власної специфіки не мала. Із розвитком державності змінювалися місце й роль прокуратури, але вона завжди стояла на сторожі законності, правопорядку, забезпечення захисту прав громадян та інтересів держави;

д) прокуратура незалежної України (1991-2015 рр.). Відбулась розробка нової концепції діяльності прокуратури. Так, згідно із Законом України «Про прокуратуру» систему органів прокуратури складає Генеральна прокуратура, прокуратури областей, міські, районні міжрайонні та прирівняні до них. Важливим елементом є те, що обласні, міські, районні, міжрайонні прокурори призначаються та звільняються Генеральним прокурором України. Таким чином, зазначені прокуратури становлять триланкову систему органів, очолювану Генеральним прокурором України.

2. Встановлено, що адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури складає цілісну систему управління, яка характеризується єдністю цілей, принципів та методів. Вказану систему можна поділити на такі структурні елементи:

а) аналіз, планування і прогноз кадрів – включає в себе необхідність вивчення інформації для формування уявлення про потреби в кадрах, розрахунок кількості працівників, їх функціональні обов'язки;

б) відбір, розстановка, оцінка і безперервне навчання кадрів – забезпечує дієвість роботи органів прокуратури шляхом укомплектування прокуратур високопрофесійними працівниками;

в) раціональне використання кадрів – допомагає найбільш ефективно

розділяти працівників прокуратури для формування колективів, здатних найбільш продуктивно виконувати покладені на них функції.

3. Проаналізувавши термінологічно-понятійний апарат у сфері управління, а також керуючись змістом поняття «адміністрування», аргументовано, що адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури є системним явищем, пов'язаним із цілеспрямованою дією на людей з приводу їх спільної діяльності щодо досягнення поставлених цілей. Стосовно кадрів органів прокуратури адміністрування спрямоване на формування зразка «працівника прокуратури», створення уявлення про якість, якими він повинен володіти, шляхи та способи його підготовки для роботи в органах прокуратури, а також розстановку відібраних кадрів, результатом чого має стати організація колективу, спроможного ефективно використовувати свої здібності для вирішення завдань, поставлених перед органами прокуратури.

4. Вивчення та аналіз нормативно-правових актів, що регламентують процес адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури, надає можливість умовно поділити їх на кілька груп залежно від завдань та напрямів кадрової роботи та різних етапів проходження служби в органах прокуратури, зокрема: 1) норми, що визначають пріоритетні напрямки та основні цілі адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури; 2) норми, що встановлюють порядок відбору і підготовки осіб для роботи в органах прокуратури; 3) норми, що регламентують процедури призначення, переміщення і порядок звільнення працівників; 4) норми, що визначають порядок підвищення кваліфікації і навчання; 5) норми, що регулюють процедури чергових та позачергових атестації працівників та подання їх до присвоєння класних чинів; 6) норми, що визначають заходи заохочення та порядок притягнення до юридичної відповідальності; 7) норми, що регламентують організацію обліку кадрів.

5. Аргументовано, що з урахуванням оновлення вітчизняного законодавства з питань діяльності органів прокуратури потребують своєї подальшої деталізації питання організації кадрової роботи в органах прокуратури. Зокрема, вбачається за доцільне прийняття окремого нормативно-правового акта щодо проходження служби в органах прокуратури. У даному документі необхідно врегулювати питання організації роботи не лише прокурорів, а й інших категорій працівників, враховуючи специфіку діяльності прокуратури України.

6. Доведено, що, незважаючи на ліквідацію такого заохочувально-атестаційного заходу, як класні чини, доцільним є запровадження до процесу адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури процесу атестації.

7. Наведені у дисертації положення дозволяють дійти висновку, що



основними елементами, які складають зміст процесу адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури України, є такі:

- аналіз, планування та прогнозування;
- відбір, розстановка і навчання працівників органів прокуратури;
- оцінка діяльності кожного працівника;
- створення внутрішнього кадрового резерву;
- навчання та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури.

8. Аргументовано важливість вимог та правил, які повинні діяти під час відбору, розстановки та виховання працівників органів прокуратури, тобто сформульовано принципи діяльності, зокрема: законності; політичної нейтральності; змагальності, професійної, фізичної, психологічної та вікової придатності; загальності та рівності вимог до працівників усіх ланок органів прокуратури; бездоганної репутації; поєднання демократизму, гласності та конфіденційності; професійності і компетентності; високого рівня довіри до працівників органів прокуратури, їх захисту від незаконних і необґрунтованих звинувачень у поєднанні з постійним внутрішнім контролем їх діяльності; стабільності та ротації; особистої відповідальності керівників органів прокуратури за організацію роботи з підпорядкованими кадрами.

9. Проведений аналіз дозволив автору визначити характерні риси роботи із внутрішнім кадровим резервом, який має важливе значення для організації всього процесу адміністрування кадрів в органах прокуратури. Основними чинниками, що визначають важливість цього напрямку кадрової роботи, є такі: планування процесу відбору та розстановки керівних кадрів органів прокуратури; забезпечення постійного навчання працівників для зайняття нової посади, їх професійна підготовка; психологічна та професійна спроможність резервістів обійняти відповідні керівні посади; забезпечення права постійного професійного зростання та фактичного просування по службі; забезпечення неупередженості та об'єктивності при призначенні на посаду.

10. Визначено, що такий елемент адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури, як робота з формування резерву кадрів, потребує подальшого вдосконалення. При цьому вважається, що необхідно запропонувати усім прокурорам-керівникам серйозно поліпшити цю роботу за рахунок підвищення ділової кваліфікації і професійної майстерності резервістів. Роботу з резервом слід здійснювати в тісній взаємодії з галузевими управліннями та відділами.

11. Доведено, що кадрова політика включає таке коло проблем: аналіз інформації та планування необхідної кількості працівників, організація

постійного підвищення ними своїй кваліфікації; відбір і розстановка працівників на відповідні посади, зважаючи на їхні особисті та професійні якості; переміщення працівників залежно від навантаження у структурних підрозділах; порядок заохочення працівників за зразкове виконання службових обов'язків, ініціативність й оперативність у роботі; організація адміністрування роботи з кадрами; розвиток системи управління.

12. На підставі проведеного дослідження виокремлено етапи вироблення кадрової політики в органах прокуратури, зокрема: дослідження й аналіз даних, прогнозування напрямків розвитку органів прокуратури; визначення основних цілей процесу адміністрування роботи з кадрами, зважаючи на діяльність прокуратури в цілому; формування принципів кадрової політики, встановлення пріоритетних напрямків діяльності; декларування кадрової політики у нормативних актах; доведення до відома працівників інформації щодо прийнятої кадрової політики; аналіз фінансових ресурсів, необхідних для реалізації обраної політики, визначення методів розподілу коштів для її ефективного забезпечення; здійснення конкретних оперативних заходів, таких як створення необхідних структурних підрозділів, планування штату працівників, встановлення рівня кваліфікації, необхідного для виконання визначених завдань, призначення осіб на створені посади, формування внутрішнього резерву; безпосередня поступова реалізація визначених кадрових заходів, а саме: формування структурних підрозділів, призначення на посади працівників, навчання та підвищення кваліфікації призначених працівників; оцінка результатів проведеної діяльності, зіставлення отриманих результатів із запланованими заходами, досягненням визначених цілей, виявлення наявних проблем та усунення причин та умов їх виникнення.

13. Визначено низку невирішених проблемних питань, що виникають під час адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України, зокрема:

1) непослідовність у кадровій політиці щодо призначень та переміщень працівників;

2) формальний та недосконалий підхід до підбору кандидатів на зайняття вакантних прокурорських посад;

3) непроведення атестації для правильної оцінки результатів роботи працівника, відсутність мотивації, повна деморалізація кадрів;

4) низька якість професійної підготовки працівників, недосконала система підвищення кваліфікації;

5) незбалансованість організаційно-штатної роботи, поділу навантаження між різними структурними підрозділами органів прокуратури;

6) постійне зростання кількості ганебних вчинків, скоєних

працівниками прокуратури, падіння рівня довіри до органів прокуратури.

14. Проведене узагальнення міжнародного досвіду адміністрування роботи з кадрами дозволило автору виділити такі етапи запровадження його в українські реалії реалізації концепції реформування органів прокуратури: створення ефективної системи прогнозування необхідної кількості працівників; запровадження науково обґрунтованих способів підрахунку необхідної чисельності працівників органів прокуратури; ухвалення нормативно-правових актів, що можуть гарантувати своєчасне і якісне кадрове комплектування; впровадження збалансованої організаційно-штатної структури органів прокуратури; створення прозорої та об'єктивної процедури зайняття вакантних посад; запровадження вимог до посад і розробка ефективних способів їх оцінки; створення розгалуженої системи професійної підготовки та перепідготовки кадрів; розробка ефективного механізму підвищення кваліфікації; створення умов для забезпечення постійного професійного розвитку; розподіл функціональних обов'язків по кожній конкретній посаді; ухвалення дієвої системи мотивації та заохочення працівників; виховання колективного духу.

15. Обґрунтовано важливість розробки та запровадження Державної програми подальшої модернізації правоохоронної системи, а також удосконалення чинних і розробки нових нормативно-правових актів з питань реформування органів прокуратури, зміни функції й відповідальності суб'єктів реалізації кадрової політики, також доцільність розробки проекту Указу Президента України «Про заходи щодо подальшого розвитку системи органів прокуратури України» та проекту Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань правоохоронної служби».

16. На підставі викладених пропозицій та рекомендацій доведено необхідність проведення подальших досліджень таких питань, як: запровадження адміністративно-правового режиму проходження служби в органах прокуратури України; розробка системи нормативно-правових актів, що регулюватимуть кожен етап та елемент процесу адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України тощо.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Петрова А. О. Правове підґрунтя забезпечення кадрової політики в органах прокуратури України / А. О. Петрова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lsej.org.ua>.

2. Петрова А. О. Становлення та розвиток адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України / А. О. Петрова // Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. – 2015. – № 3. – Т. 2. – С. 139-143.

3. Петрова А.О. Правове регулювання забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури України / А.О. Петрова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – № 2. – С. 88-92.

4. Петрова А. О. Правові засади забезпечення адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури України / А. О. Петрова // Публічне право. – 2016. – № 1 (21). – С. 202-208 (*міжнародна наукометрична база «Index Copernicus International» (Варшава, Польща)*).

5. Петрова А. О. Основні елементи адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури України / А. О. Петрова // Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту. – 2016. – Вип. 36. – Т. 2. – С. 47-50.

6. Петрова А.А. Административно-правовые основы подбора кадров для органов прокуратуры Украины / А.А. Петрова // Право и политика. – 2016. – № 1. – С. 109-113.

7. Петрова А. О. Особливості інформаційно-правового забезпечення роботи з кадрами в органах прокуратури / А. О. Петрова // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Інформаційне суспільство: нова роль держави, бізнесу та громади». – Сімферополь : Кримський ін-т бізнесу, 2012. – С. 100-104.

8. Петрова А. О. Розвиток інформаційно-правового забезпечення в органах прокуратури України / А. О. Петрова // Матеріали круглого столу «Актуальні проблеми сучасного адміністративного права». – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 165-168.

9. Петрова А. О. Міжнародний досвід процесу адміністрування кадрової роботи в органах прокуратури: проблеми та перспективи для України / А. О. Петрова // Збірник наук. праць за матер. II Всеукраїнської наук.-практ. конф. «Правові засади діяльності правоохоронних органів» / редкол. Є. О. Алісов, Ю. В. Мех та ін. – Х. : Плекса, 2015. – С. 68-69.

10. Петрова А. О. До питання про правове регулювання кадрового забезпечення діяльності органів прокуратури / Петрова А. О. // Матер. постійно діючого наук.-практ. семінару, м. Харків, 29 трав. 2015 р. / редкол. : С. Кучерина (голов. ред.) та ін. – Х. : Право, 2015. – Вип. 6. – С. 327-330.

11. Петрова А. О. Інформаційна складова роботи з кадрами прокуратури як чинник публічної безпеки / Петрова А. О. // Зб. наук. пр. за матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. «Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України». – Х. : Плекса, 2015. – С. 64-65.

## АНОТАЦІЯ

**Петрова А.О. Адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України.** – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпро, 2016.

Дисертаційне дослідження присвячено комплексному розгляду теоретичних та практичних питань адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України.

Здійснено історико-правовий аналіз і надано загальну соціально-правову характеристику адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури. Досліджено правові засади забезпечення адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України. Розглянуто основні елементи адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури. Проаналізовано комплекс наукової літератури щодо визначення поняття «адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури».

Досліджено концептуальні підходи до визначення та розвитку кадрової політики в органах прокуратури України. Сформульовано пропозиції щодо пріоритетних напрямів покращення існуючих і розроблення нових нормативних положень з питань забезпечення адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України.

**Ключові слова:** *адміністрування роботи з кадрами; кадрова робота в органах прокуратури; органи прокуратури; кадрова політика; правоохоронна система.*

## АННОТАЦИЯ

**Петрова А.А. Администрирование работы с кадрами в органах прокуратуры Украины.** – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Днепропетровский государственный университет внутренних дел. – Днепр, 2016.

Диссертационное исследование посвящено комплексному рассмотрению теоретических и практических вопросов администрирования работы с кадрами в органах прокуратуры Украины.

Осуществлен историко-правовой анализ и предоставлена общая социально-правовая характеристика администрирования работы с кадрами в органах прокуратуры.

Проанализирован комплекс научной литературы относительно доктринального определения понятия «администрирование работы с

кадрами в органах прокуратуры».

Исследованы правовые принципы обеспечения администрирования работы с кадрами в органах прокуратуры Украины.

Особое внимание в работе уделено исследованию вопросов правовой характеристики основных элементов администрирования работы с кадрами в органах прокуратуры в Украине.

Исследованы концептуальные подходы к определению и развитию кадровой политики в органах прокуратуры Украины. Сформулированы предложения относительно приоритетных направлений улучшения существующих и разработки новых нормативных положений по вопросам обеспечения администрирования работы с кадрами в органах прокуратуры Украины.

**Ключевые слова:** администрирование работы с кадрами; кадровая работа в органах прокуратуры; органы прокуратуры; кадровая политика; правоохранительная система.

## SUMMARY

**Petrova A.O. Administration of staff work in bodies of Public prosecutor's office of Ukraine. – *The manuscript.***

The thesis is for the degree of candidate of legal sciences on the speciality 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law. – The Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs. – Dnipro, 2016.

The dissertation research deals with the complex consideration of theoretical and practical questions of administration of staff work in bodies of Public prosecutor's office of Ukraine.

A historical legal analysis is carried out and given general social legal description of administration of staff work in bodies of Public prosecutor's office of Ukraine. There is the study of legal principles of providing of administration of staff work in bodies of Public prosecutor's office of Ukraine, and the basic elements of administration of staff work in bodies of Public prosecutor's office of Ukraine. The complex of scientific literature is analyzed in relation to determination of concept «administration of staff work in bodies of Public prosecutor's office».

The author has studied conceptual approaches to determination and development of staff policy in bodies of public prosecutor of Ukraine. She has formulated suggestions in relation to priority directions of improvement of existing and development of new normative positions on questions providing of administration of staff work in bodies of Public prosecutor's office of Ukraine.

**Keywords:** administration of staff work in bodies of public prosecutor; staff work in bodies of public prosecutor; bodies of office of public prosecutor; staff policy; law enforcement system.