

## ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ КАДРОВОЇ РОБОТИ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

Грейдіна К.І.,  
 провідний науковий співробітник  
 відділу досліджень проблем ювенальної юстиції  
 Науково-дослідного інституту  
 Національна академія прокуратури України

В статті проаналізовано підходи до визначення елементів організації роботи в органах прокуратури у сфері захисту прав і свобод дітей; місце та роль кадрової роботи в цій системі. Зроблений висновок про доцільність обов'язкового навчання кандидатів на посаду прокурора, уповноваженого здійснювати захист прав і свобод дітей, за спеціальною освітньою програмою, розробленою з урахуванням міжнародного досвіду та останніх досягнень науки щодо особливостей психофізіологічного розвитку неповнолітніх.

**Ключові слова:** елементи організації роботи, кадрова робота, захист прав і свобод дітей.

Грейдина К.И. / К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ КАДРОВОЙ РАБОТЫ КАК ЭЛЕМЕНТА ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ДЕТЕЙ / Национальная академия прокуратуры Украины, Украина

В статье проанализированы подходы к определению элементов организации работы в органах прокуратуры в сфере защиты прав и свобод детей; место и роль кадровой работы в этой системе. Сделан вывод о целесообразности обязательного обучения кандидатов на должность прокурора, уполномоченного осуществлять защиту прав и свобод детей, по специальной образовательной программе, разработанной с учетом международного опыта и последних достижений науки, об особенностях психофизиологического развития несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** элементы организации работы, кадровая работа, защита прав и свобод детей.

Greidina K.I. / ON THE CUSTOMS PERSONNEL WORK AS AN ELEMENT OF THE ORGANIZATION OF WORK OF THE PROSECUTION TO PROTECT THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CHILDREN / National Academy of Prosecution of Ukraine, Ukraine

In article approaches to definition of elements of the organization of work in bodies of prosecutor's office in the sphere of protection of the rights and freedoms of children are analysed; the place and role of personnel work in this system are defined. Features of personnel work in bodies of prosecutor's office on protection of the rights and freedoms of the child are investigated. It is proved that work can be conditionally done by the personnel on two stages: primary (complex of actions for selection and arrangements of prosecutors) and secondary (vocational training and education of shots). The conclusion is drawn on expediency of compulsory education of candidates for a position of the prosecutor, authorized to carry out protection of the rights and freedoms of children, on the special educational program developed taking into account the international experience and the last achievements of science about features of psychophysiological development of minors. It is offered point 3.1 of the order of the General prosecutor of Ukraine «About the organization of activity of bodies of prosecutor's office for protection of the rights and freedoms of children» of November 1, 2012 No. 16 flexible to state in the following edition: «Direct performance of duties on protection of the rights and freedoms of children to charge to the most skilled prosecutors from number working in prosecutor's office which have length of service in bodies of the prosecutor's office, not less than 3 years taking into account the constitutional functions of prosecutor's office earlier carried out by them. In the absence of such persons to appoint prosecutors from higher prosecutor's offices taking into account the previous experience of performed work».

**Key words:** elements of the organization of work, personnel work, to protection of the rights and freedoms of children.

*«Следуя естественной справедливости, претор установил этот эдикт, путем которого он предоставил защиту юным, так как всем известно, что у лиц этого возраста рассудительность является шаткой и непрочной и подвержена возможностям многих обманов; этим эдиктом претор обещал и помощь и защиту против обмана...»*

*титул IV «О лицах, не достигших 25 лет», книга четвертая Дигестов императора Юстиниана (VI в. н.э.)*

Триваючий процес реформування органів прокуратури України, в межах здійснюваних адміністративної та судово-правоохоронної реформи, орієнтація прокурорів на першочерговий захист прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, зокрема дітей, викликали необхідність вдосконалення організаційної структури прокуратури, підходів до кадрової роботи, системи професійного навчання персоналу цього правоохоронного відомства. Адже, як слушно зауважує М. Бурбика, саме персонал органів прокуратури сьогодні піддається різкій критиці. Йому дорікають за відсутність професіоналізму і компетентності, ініціативності й рішучості, з одного боку, за прояви байдужості та корумпованості, політичності, – з іншого. Все це є наслідком того, що в органах прокуратури ще не склалася цілісна система кадрового забезпечення. Причин такого стану чимало, одна з них – недостатня наукова розробленість проблеми роботи з персоналом [1, с. 3].

Різні аспекти кадрового забезпечення органів прокуратури у свій час були висвітлені в роботах В. Бабкової, О. Бандурки, М. Бурбики, В. Васильєва, Б. Гаєвського, В. Гусарова, Л. Давиденка, П. Каркача, М. Косюти, В. Кулакова, В. Лугового, В. Малюги, М. Мичка, Г. Середи, К. Скворцова, О. Смирнова, В. Сухоноса, П. Шумського, М. Якимчука та інших вчених. Окремим питанням роботи з кадрами в органах прокуратури, що забезпечують захист прав і свобод дітей присвячені наукові доробки В. Мітчелла, Г. Попова, В. Ястребова.

Звертаючись до питання сутності кадрової роботи в органах прокуратури у сфері захисту прав і свобод дітей, необхідно зазначити, що на доктринальному рівні остання (або окремі її прояви) розглядається як елемент організації роботи.

Так П. Каркач вважає, що елементами організації роботи в органах прокуратури є: «розподіл роботи, створення належних умов – улаштування робочого місця, забезпечення папером, бланками, методичною літературою, науково-технічними засобами, створення і підтримання здорової психологічної атмосфери в колективі, постановка перед колективом і вирішення конкретних завдань, оцінка якості її виконання» [2, с. 12].

У науково-практичному посібнику за загальною редакцією Г. Середи всі елементи запропоновано розділити на: основні (розподіл обов'язків; прогнозування; планування; контроль виконання; аналіз та оцінка виконаної роботи) та

додаткові (організація роботи з кадрами, організація роботи щодо виявлення й поширення позитивного (передового) досвіду роботи; облік та систематизація нормативно-правових актів, діловодство, забезпечення належного рівня трудової дисципліни, нормального психологічного клімату тощо) [3, с. 9]. Г. Попов також вбачає за доцільне умовно поділити елементи організації роботи на дві групи: основні і допоміжні, однак до перших, крім вказаних вище, вчений відносить: добір і розстановку кадрів (тобто організацію роботи з кадрами) та інформаційно-аналітичну роботу [4, с. 115].

Втім, в науці існує також думка, що кадрову роботу не слід виділяти як елемент організації роботи (В. Кулаков [5, с. 7]). На нашу думку, такий підхід є не зовсім вірним, оскільки обмеження кола складових організації роботи розподілом прокурорської праці, плануванням, контролем за виконанням та оцінкою ефективності зробленої роботи, призводить до ототожнення понять «організація» та «управління».

Зміст роботи з персоналом (кадрами) як первісного елемента організації роботи в органах прокуратури завжди знаходився у центрі уваги вітчизняних і зарубіжних науковців.

На думку О. Бандурки, кадрова робота складається із таких елементів: визначення кількості працівників, їх посадової категорійності і рівня професійної підготовки; робота з кадрами – відбір, розстановка, переміщення, формування резерву на висування, оцінка працівників; стимулювання трудової активності; застосування заходів морального й матеріального заохочення, дисциплінарна практика, виховання в душі дотримання службової дисципліни і законності; підготовка кадрів – спеціальна підготовка, підвищення кваліфікації [6, с. 193]. М. Бурбика, крім зазначених складових, також виділяє: прогнозування нових робочих місць; планування роботи з кадрами; розробку програми розвитку персоналу з метою вирішення як поточних, так і майбутніх кадрових завдань на основі удосконалення системи навчання і посадового переміщення працівників; профорієнтаційну роботу з можливими кандидатами; створення сучасних систем відбору персоналу; здійснення маркетингової діяльності в галузі персоналу; переміщення працівників; психологічне забезпечення персоналу; формування концепції оплати праці і морального стимулювання працівників; підготовка документів щодо присвоєння класних чинів; роботу з особами, зарахованими до кадрового резерву; організацію соціально-побутового забезпечення працівників органів прокуратури; забезпечення рівних можливостей ефективної праці, її безпеки і нормальних умов; визначення основних вимог до персоналу; формування нових кадрових структур і розробка процедур механізмів управління персоналом; оцінювання результатів діяльності; покращення морально-психологічного клімату в колективі; звільнення працівників, пенсійне забезпечення; роботу з ветеранами [1, с. 76].

Отже, відрізняючись за ступенем конкретизації, наведені підходи відображають основні елементи кадрової роботи, закріплені у пункті 1 наказу Генерального прокурора України № 1 гн: добір, розстановка, професійна підготовка та виховання кадрів.

У межах здійснення кадрової роботи начальник відділу, відповідно до положень про відділ захисту прав і свобод дітей прокуратур обласного рівня (наприклад, прокуратури Харківської області від 07 листопада 2012 року № 62 та прокуратури м. Києва від 25 грудня 2012 року № 98), наділений наступними повноваженнями: вносити пропозиції (рекомендації) щодо призначення, переміщення, звільнення з посад працівників відділу, присвоєння їм класних чинів, кадрового резерву, заохочення чи притягнення до відповідальності, про зміни в оплаті праці, готувати матеріали для атестації працівників відділу; здійснювати комплекс заходів по навчанню працівників відділу та

підпорядкованих прокуратур, підвищенню їх професійної майстерності з питань організації роботи. Він також забезпечує у відділі належну організацію роботи з питань внутрішньої безпеки: невідкладно повідомляє старшого помічника прокурора області та прокурора області про наявну інформацію щодо корупційних правопорушень, злочинів та ганебних вчинків підпорядкованих працівників, а також фактів неправомірного втручання в їх службову діяльність, перешкоджання у виконанні своїх обов'язків, спроб підкупу, примушування до прийняття незаконних рішень шляхом погроз, шантажу тощо; не допускає випадків приховування інформації щодо протиправних посягань стосовно підлеглих, недотримання ними обмежень, передбачених антикорупційним законодавством, зловживань та інших ганебних вчинків; при призначенні працівника відділу знайомить його під розписку з функціональними обов'язками та правами, а також з умовами оплати його праці; з Правилами внутрішнього трудового розпорядку та Регламентом прокуратури області; визначає робоче місце працівника, забезпечує його необхідними для роботи засобами; проводить інструктаж з питань техніки безпеки, виробничої санітарії, гігієни праці, протипожежної охорони та інших правил щодо охорони праці; при звільненні працівника забезпечує передачу ним усіх службових документів та матеріальних цінностей іншому працівникові [7].

Таким чином, робота з персоналом може бути умовно поділена на два етапи: первинний (комплекс заходів з добору і розстановки прокурорів) та вторинний (професійна підготовка та виховання кадрів).

При дослідженні організації кадрової роботи щодо захисту прав і свобод неповнолітніх на першому етапі у науковій юридичній літературі неодноразово пропонувалося нормативно закріпити перелік особистісних якостей прокурорів, що здійснюють захист прав і свобод дітей. Г. Попов вважає необхідним доповнити наказ «Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 21 липня 2011 року № 3/1 (чинний наказ «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 1 листопада 2012 року № 16 гн») пунктом такого змісту: «При визначенні працівників, на яких покладатимусь обов'язки з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, обов'язково враховувати їх моральні, характерологічні, психологічні якості» [4].

На думку В. Ястребова, особи, які здійснюють загальний нагляд у сфері захисту прав і свобод неповнолітніх, мають володіти високою загальною та правовою культурою, мати здатність самостійно приймати рішення у будь-якій наглядовій ситуації, бути комунікабельними у спілкуванні з людьми, вміти бездоганно складати прокурорсько-наглядові документи.

Оцінюючі критично наведені пропозиції, вважаємо, що запропоновані особистісні якості, мають бути властивими всім прокурорам, а не тільки тим, які здійснюють захист прав і свобод дітей. Зокрема у абз. 6 п. 2.1 Наказу «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 15 грудня 2011 року № 2 гн передбачено, що з метою забезпечення якісного добору вступників до вищих навчальних закладів, з якими Генеральною прокуратурою України укладено відповідні угоди на підготовку фахівців, переваги для вступу на навчання надаються насамперед особам, які успішно пройшли психологічне тестування, мають високий рівень освітньої підготовки, схильність до прокурорсько-слідчої діяльності і можуть за станом здоров'я займатися нею [8]. У рішенні розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 04 липня 2013 року «Про підсумки роботи органів прокуратури України у I півріччі 2013 року та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» також зауважено, що

в умовах реформування прокурорсько-слідчої діяльності підвищена увага має приділятися комплектуванню прокуратур компетентними фахівцями з високими моральними та професійними якостями [9].

У зв'язку з цим, є доцільним зосередити увагу на ділових якостях працівників прокуратури. Поняття «ділові якості» визначають риси, які характеризують ставлення особи до громадської, службової діяльності, роботи [10]. Необхідно погодитися із думкою В. Каркача, що ділові якості працівників прокуратури охоплюють комплекс професійних знань і практичних навичок, а також їх ставлення до виконання службових обов'язків. Це теоретична підготовка та практичний досвід, вміння організувати роботу і якісно її виконувати, вміння виявити недоліки в роботі та усунути їх, здатність правильно оцінювати результати своєї роботи [2, с. 53].

Американський дослідник В. Мітчел слушно зауважує, що захист прав і свобод дітей є одним із найбільш відповідальних етапів у кар'єрі прокурора. У зв'язку з цим особливо важливим є «...проходження спеціальної підготовки та відбору відповідно до рівня знань та компетентності. Спеціальні прокурори у справах дітей зобов'язані: володіти знаннями законів щодо охорони дитинства, мати інтерес до дітей, належну освіту та стаж роботи» [11, с. 967].

Вимога наявності високих ділових якостей працівника прокуратури, до обов'язків якого належить захист прав і свобод дітей, знайшла своє часткове відображення у п. 3.1 галузевого наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 01 листопада 2012 року № 16 гн, де визначено обов'язковість стажу роботи в органах прокуратури, як правило, не менше 3 років.

Така новела, що свідчить про підвищену увагу з боку Генерального прокурора України та підпорядкованих прокурорів до проблем цієї соціально незахищеної категорії населення, є позитивною, однак не позбавленою недоліків. По-перше, у зв'язку з тим, що відповідно до п. 2.2 наказу № 2 гн до призначення на посаду в прокуратуру міста з районним поділом та в апарат прокуратури обласного рівня претенденти мають мати стаж роботи в органах прокуратури не менше двох та трьох років відповідно, основний склад прокуратур районного рівня складають особи, які вперше призначені на посаду та мають досвід практичної роботи до трьох років. Так за словами прокурора Херсонської області станом на березень 2013 року кіль-

кість молодих спеціалістів в органах прокуратури області становить третину від загальної чисельності працівників [12]. По-друге, сама вимога стажу понад 3 роки не враховує попередню виконувану прокурором роботу. Так, особа, визначена відповідальною за захист прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження, може мати стаж роботи в органах прокуратури понад три роки і відповідно є досвідченою особою, однак в іншій (наприклад, кримінальній) сфері, що, на нашу думку, не дозволяє вважати її досвідченою у досліджуваній сфері. З огляду на це, можливим варіантом підвищення кваліфікації ювенальних прокурорів є призначення прокурора з вищестоящої прокуратури на певний строк – на кшталт системи визначення ювенальних суддів у Франції. Так, «французький суддя для дітей – це магістрат суду вищої інстанції, що призначається на цю посаду строком на три роки з можливістю повторного призначення» [13].

Таким чином, вбачається доцільним п. 3.1 наказу Генерального прокурора України № 16 гн викласти у наступній редакції: «Безпосереднє виконання обов'язків щодо захисту прав і свобод дітей доручати найбільш досвідченим прокурорам з числа працюючих у прокуратурі, які мають стаж роботи в органах прокуратури, не менше 3 років з урахуванням раніше виконуваних ними конституційних функцій прокуратури. За відсутності таких осіб, призначати прокурорів із вищестоящих прокуратур з урахуванням попереднього досвіду виконуваної роботи».

Крім того, для забезпечення відповідної кваліфікації прокурорів, на які покладається обов'язок здійснювати захист прав і свобод дітей, є доцільним, перед визначенням їх відповідальними за цей напрям, проходження обов'язкового навчання в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України за спеціальною освітньою програмою, розробленою з урахуванням міжнародного досвіду та останніх досягнень науки щодо особливостей психофізіологічного розвитку неповнолітніх.

Отже, аналіз питання кадрової роботи як елементу організації роботи органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей дозволяє зробити висновок про необхідність її вдосконалення з урахуванням міжнародного досвіду та існуючих навчально-наукових можливостей, які спрямовані на посилення кваліфікаційних вимог до ділових якостей кандидатів, які мають здійснювати таку правозахисну діяльність.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бурбика М. М. Робота з персоналом в органах прокуратури України : організаційно-правові питання : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. М. Бурбика ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2007. – 191 с.
2. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури : наук.-практ. посіб. / П. М. Каркач. – Х. : Право, 2013. – 336 с.
3. Організація діяльності районної (міської) прокуратури : наук.-практ. посібн. / [Г. П. Середя, М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін.] ; за заг. ред. Г. П. Середи. – Кіровоград : МПП «Антураж А», 2009. – 468 с.
4. Попов Г. В. Діяльність органів прокуратури у сфері захисту прав дітей : моногр. / Г. В. Попов ; за наук. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. К. Якимчука. – К. : Алерта, 2012. – 168 с.
5. Кулаков В. В. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури по нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.10 «судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В. В. Кулаков. – Х., 1998. – 20 с.
6. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підруч. / О. М. Бандурка. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
7. Положення про відділ захисту прав і свобод дітей прокуратури Харківської області : Наказ прокурора Харківської області від 07 листопада 2012 року № 62; Положення про відділ захисту прав і свобод дітей прокуратури м. Києва : Наказ прокурора м. Києва від 25 грудня 2012 року № 98.
8. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року № 2 гн : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
9. Про підсумки роботи органів прокуратури України у I півріччі 2013 року та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період : Рішення розширеного засідання колегії від 04 липня 2013 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/kol13.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=123906](http://www.gp.gov.ua/ua/kol13.html?_m=publications&_t=rec&id=123906)
10. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М., 1987. – 796 с.
11. Mitchel William. Law Review: Celebrating 100 Years of Juvenile Court in Minnesota / W. Mitchel // Volume 32: Issue 3 : [Electronic resource] : <http://www.wmitchell.edu/lawreview/volume32/issue3/06backstrom.pdf>
12. У прокуратурі області проведено колегію з питань добору та професійної підготовки кадрів / Прокуратура Херсонської області : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pho.gov.ua/novini-ta-publakacyi/nformacya-prokurator-i-oblast/767-u-prokurator-oblast-provedeno-kolegiyu-z-pitan-doboru-ta-profesynoyi-pdgotovki-kadrv.html>
13. О проекте Указа Президента Республики Казахстан «Об одобрении Концепции развития системы ювенальной юстиции в Республике Казахстан на 2009–2011 годы» : Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2008 года № 625 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P080000625>