

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ЧОРНЕЙ ВЯЧЕСЛАВ СТЕПАНОВИЧ

УДК 342.95:351.822:351.72:336.74(477)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО
РЕЗЕРВУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

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

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2024

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук

Мельник Вадим Іванович,

Науково-дослідний інститут публічного права,
провідний науковий співробітник

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України

Сербин Руслан Андрійович,

Головне управління Національної поліції в Луганській області,
начальник

кандидат юридичних наук, доцент

Могілевська Людмила Геннадіївна,

Дніпровський державний університет внутрішніх справ,
доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

Захист відбудеться «24» грудня 2024 року о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.503.01 Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03037, м. Київ, проспект Повітряних Сил, 31

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «20» листопада 2024 року

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Ксенія КУРКОВА

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Належне та ефективне виконання прокуратурою України функцій щодо підтримки державного обвинувачення, представництва інтересів громадян або держави у суді, нагляду за дотриманням законодавства в процесі дізнання, досудового слідства, а також контролю за виконанням судових рішень у кримінальних справах, є фактично неможливим без формування якісного кадрового складу даного відомства. Зазначене пояснюється тим, що ефективність виконання прокуратурою покладених на неї завдань безпосередньо залежить від професіоналізму її посадових осіб. При цьому, слід зауважити, що забезпечити стабільність кадрового складу фактично неможливо без науково обґрунтованого підходу до формування кадрового резерву органів прокуратури України. Значення останнього полягає у тому, що саме за допомогою відповідного резерву прокуратура має можливість більш оперативно реагувати на будь-які зміни в її організаційно-штатній структурі чи кадровому складі. Саме тому важливим завданням законодавця, а також Офісу Генерального прокурора України є створення належних організаційно-правових засад формування кадрового резерву органів прокуратури.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Варто відзначити, що в науковій літературі окремим проблемним аспектам формування кадрового складу органів прокуратури України приділялась увага різними науковцями. Зокрема до цієї проблематики звертались: О.В. Банчук-Петросова, І.Л. Булик, О.О. Гарматюк, О.В. Джафарова, Г.О. Джуринська, Т.Д. Добровольський, О.Ю. Дрозд, О.Ф. Кобзар, А.Т. Комзюк, М.В. Косюта, А.Ф. Крижановський, В.І. Мельник, Л.Г. Могілевська, О.М. Музичук, Г.О. Мурашин, М.М. Руденко, Н.В. Руденко, О.Ю. Салманова, Р.А. Сербин, Г.Г. Стефанова, Л.І. Чернишова, О.М. Чура, В.В. Шилов, В.В. Штучний, М.К. Якимчук, О.Ю. Янчук та багато інших. Взагалі, позитивно оцінюючи здобутки вказаних вище вчених, слід відзначити, що їх наукові праці були спрямовані на вирішення різних організаційних та правових проблем діяльності прокуратури України, однак при цьому питання організаційного забезпечення формування кадрового резерву органів прокуратури розглядалось фрагментарно або в рамках більш ширших проблематик, без комплексного підходу.

Отже необхідність удосконалення організаційного забезпечення формування кадрового резерву органів прокуратури, недостатня розробленість теоретичних положень та недосконалість правового регулювання у цій сфері, обумовлюють актуальність дослідження сутності та особливостей організаційно-правового забезпечення формування кадрового резерву органів прокуратури.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проводилося відповідно до: «Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки», схваленої Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023; «Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки», схваленої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021; «Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023

роки», затвердженої наказом Генерального прокурора 16 жовтня 2020 року № 489. Робота підготовлена у межах реалізації теми наукового дослідження Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання, а також на підставі опрацювання наукових поглядів учених та норм чинного законодавства, розкрити сутність та особливості організаційно-правових засад формування кадрового резерву органів прокуратури, на основі чого надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері.

Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження необхідно вирішити такі *завдання*:

- визначити поняття та розкрити особливості формування кадрового резерву органів прокуратури;
- встановити мету, завдання та функції формування кадрового резерву органів прокуратури;
- оцінити сучасний стан правового регулювання формування кадрового резерву органів прокуратури;
- розкрити коло та зміст принципів формування кадрового резерву органів прокуратури;
- окреслити адміністративно-правові форми та методи формування кадрового резерву органів прокуратури;
- надати характеристику адміністративним процедурам формування кадрового резерву органів прокуратури;
- узагальнити зарубіжний досвід формування кадрового резерву органів прокуратури та запропонувати можливості його використання в Україні;
- опрацювати шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює організаційні засади формування кадрового резерву органів прокуратури.

Об'єктом дослідження є правові відносини, які виникають під час формування кадрового резерву органів прокуратури України.

Предметом дослідження є організаційно-правові засади формування кадрового резерву органів прокуратури.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, використання яких у своїй сукупності дозволить визначити сутність та особливості організаційно-правових засад формування кадрового резерву органів прокуратури. Так, використання *логіко-семантичного* методу дало можливість визначити поняття та розкрити особливості формування кадрового резерву органів прокуратури (підрозділ 1.1). *Системно-структурний* метод та метод *системного аналізу* дозволили: встановити мету, завдання та функції формування кадрового резерву органів прокуратури (підрозділ 1.2); розкрити коло та зміст принципів формування кадрового резерву органів прокуратури (підрозділ 2.1). Для того, щоб надати оцінку сучасному стану правового регулювання формування кадрового

резерву органів прокуратури (підрозділ 1.3); окреслити адміністративно-правові форми та методи формування кадрового резерву органів прокуратури (підрозділ 2.2); а також надати характеристику адміністративним процедурам формування кадрового резерву органів прокуратури (підрозділ 2.3) було використано метод *документального аналізу*, а також *аналітичний метод*. Щоб узагальнити зарубіжний досвід формування кадрового резерву органів прокуратури та опрацювати можливості його використання в Україні (підрозділ 3.1) було застосовано *порівняльно-правовий* метод. Опрацювати напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює організаційні засади формування кадрового резерву органів прокуратури (підрозділ 3.2) вдалось шляхом використання методів *моделювання* та *прогнозування*.

Науково-теоретичне підґрунтя роботи складають праці фахівців у галузі адміністративного права, загальної теорії держави і права, теорії управління, кримінального права та багатьох інших галузевих наук.

Нормативно-правову основу дослідження становлять Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі та міжвідомчі нормативно-правові акти прокуратури України.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів, що відповідають за формування кадрового резерву органів прокуратури, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали. Окрім того було використано багаторічний досвід роботи дисертанта в органах прокуратури.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертаційне дослідження є однією із перших спроб комплексно, на монографічному рівні, з'ясувати сутність, зміст та особливості організаційно-правових засад формування кадрового резерву органів прокуратури, на основі чого опрацювати напрями вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого спрямовані на регулювання відповідних правовідносин. До основних наукових положень, що характеризують новизну отриманих результатів й виносяться на захист, належать такі:

вперше:

– виділено та надано характеристику функціям формування кадрового резерву органів прокуратури, до яких віднесено: регулюючу (упорядковуючу); правозабезпечувальну; організаційно-управлінську; функцію планування; реагування; виховну функцію; кадрову; інформаційно-аналітичну функцію;

– обґрунтовано доцільність закріплення на законодавчому рівні принципу доцільності в контексті формуванні кадрового резерву органів прокуратури, який передбачає врахування стратегічних потреб та цілей цього відомства при відборі та підготовці кадрів для зайняття майбутніх ключових посад;

удосконалено:

– твердження про те, що ключовими адміністративними процедурами формування кадрового резерву органів прокуратури є такі: розробка нормативно-правового підґрунтя для регулювання питання формування кадрового резерву; аналіз кадрових потреб; відбір кандидатів та їх оцінювання; підготовка та розвиток кадрів; контрольно-наглядові процедури;

– обґрунтування наукової думки про те, що сьогодні надважливим завданням законодавця та Офісу Генерального прокурора України є активна робота у напрямку формування ефективного кадрового резерву прокуратури, оскільки в сучасних умовах існуючі кадрові процеси ускладнені: по-перше, постійним відтоком кадрів з прокуратури; по-друге, відсутністю професійних кадрів, які бажають проходити службу в органах прокуратури; по-третє, необхідністю збільшення рівня престижності професії прокурора, що обумовлено зниженням довіри населення до цієї інституції;

– розуміння переліку та змісту спеціальних принципів формування кадрового резерву, до яких віднесено такі: прозорості, стабільності, послідовності, компетентності, професіоналізму, об'єктивності оцінки кадрів, гнучкості та адаптивності, дотримання високих етичних стандартів, взаємодії та комунікації, перспективності та плановості;

дістало подальшого розвитку:

– твердження про те, що на сьогоднішній день стан нормативно-правового регулювання формування кадрового резерву органів прокуратури слід оцінити неоднозначно. Так, з одного боку законодавець та Офіс Генерального прокурора України здійснює активну нормотворчу діяльність у напрямку регулювання та управління кадрами в органах прокуратури, а з іншої сторони питання формування кадрового резерву врегульовано досить поверхнево, що створює умови для зловживань з боку керівників та лобювання інтересів окремих груп службовців;

– теза про те, що значення конкурсу як адміністративно-правової форми формування кадрового резерву органів прокуратури полягає у такому: по-перше, забезпечує реалізацію принципів прозорості та об'єктивності в процесі формування кадрового резерву, а також управління ним. Зазначене, в свою чергу, є превентивним інструментом для попередження корупції та «кумівства» в процесі просування кадрів; по-друге, дозволяє сформувати кадровий резерв таким чином, щоб в його складі були найбільш кваліфіковані та компетентні особи, що є важливим з точки зору стратегічного планування функціонування прокуратури взагалі; по-третє, забезпечити прозорість у діяльності прокуратури взагалі, що прямо впливає на рівень довіри населення до даної інституції; по-четверте, стимулює конкуренцію в рамках прокуратури між її посадовими особами, що, в свою чергу, виступає додатковим інструментом для мотивації останніх щодо покращення своїх професійних вмінь та навичок;

– наукова думка стосовно того, що в Україні на прикладі Німеччини та Франції доцільно запровадити інститут наставництва, що дозволить не тільки належним чином підготувати кадровий резерв, але й «тримати в тонусі» діючих прокурорів та відповідних керівників;

– опрацювання напрямків удосконалення системи кадрового планування в органах прокуратури, на основі чого відзначено, що в даному контексті необхідно: по-перше, розробити та прийняти Стратегію розвитку прокуратури на 2024-2027 роки; по-друге, провести комплексний кадровий аудит в кожному структурному підрозділі прокуратури, метою якого буде оцінка не тільки професійних та ділових якостей прокурорів, але й їх вікову градацію, психологічне налаштування на

подальшу службу тощо; по-третє, розробити плани покращення системи підготовки кадрів.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації пропозиції та висновки використовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для подальших теоретико-правових досліджень питань формування кадрового резерву прокуратури України (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій діяльності* – для вдосконалення вітчизняного законодавства під час підготовки й уточнення змісту низки законодавчих та підзаконних актів з питань формування кадрового резерву органів прокуратури;

– *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності діяльності суб'єктів у сфері формування кадрового резерву органів прокуратури України;

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників та навчальних посібників, науково-методичних матеріалів та лекцій з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність», «Судові та правоохоронні органи».

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розробки проблеми у цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені на міжнародних конференціях: «Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 12–13 серпня 2020 р.); «Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 22–23 вересня 2021 р.); «Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики» (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 211 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 202 найменувань на 23 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовуються вибір теми дисертаційного дослідження, її зв'язок з науковими програмами, темами, планами, визначаються об'єкт, предмет і методи дослідження, його мета та завдання, розкриваються наукова новизна отриманих результатів, теоретичне і практичне значення роботи, надаються відомості про апробацію матеріалів дисертації.

Розділ 1 «Методологічні засади формування кадрового резерву органів прокуратури» складається з трьох підрозділів, в яких: визначається поняття та розкриваються особливості формування кадрового резерву органів прокуратури; встановлюється мета, завдання та функції формування кадрового резерву органів прокуратури; надається оцінка сучасному стану правового регулювання формування кадрового резерву органів прокуратури.

У *підрозділі 1.1 «Поняття та особливості формування кадрового резерву органів прокуратури»* перш за все, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, виділено характерні особливості діяльності

органів прокуратури, до яких віднесено такі: 1) володіє особливим конституційно-правовим статусом, а також спеціальним набором завдань та функцій, що обумовлюють особливе місце прокуратури в системі державних інституцій; 2) має особливий набір гарантій діяльності, особливо тих, що пов'язані із незалежністю даної інституції; 3) посадові особи-прокурори, володіють своїм, особливим правовим статусом, а також колом завдань, які вони виконують в процесі своєї щоденної діяльності. Наголошено, що саме зазначені вище особливості прямо впливають на специфіку формування кадрового складу прокуратури взагалі, а також формування її кадрового резерву, зокрема.

Розкрито загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення поняття «кадри», на основі чого під кадрами органів прокуратури запропоновано розуміти штатний, спеціально підготовлений склад висококваліфікованих працівників/службовців, які проходять службу в різних структурних підрозділах органів прокуратури України, мають спеціальні звання, а також виконують низку важливих завдань та функцій щодо забезпечення та захисту законних прав, свобод та інтересів людини зокрема, а також держави та суспільства взагалі. На основі запропонованого визначення аргументовано, що важливим завданням законодавця та Офісу Генерального прокурора України є формування якісного кадрового резерву органів прокуратури.

Акцентується увага на загальнотеоретичному змісті категорії «кадровий резерв», на основі чого було сформовано власний підхід щодо тлумачення «кадрового резерву органів прокуратури України». Здійснено аналіз норм чинного законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури взагалі, а також формування її кадрового резерву, зокрема, що дало можливість сформулювати авторський підхід щодо переліку особливостей здійснення такої діяльності.

У підсумку відзначено, що сьогодні надважливим завданням законодавця, Генерального прокурора та Офісу Генерального прокурора України, є активна робота у напрямку формування ефективного кадрового резерву прокуратури, оскільки в сучасних умовах існуючі кадрові процеси ускладнені: по-перше, постійним відтоком кадрів з прокуратури; по-друге, відсутністю професійних кадрів, які бажають проходити службу в органах прокуратури; по-третє, необхідністю збільшення рівня престижності професії прокурора, що обумовлено зниженням рівня довіри до прокуратури.

У підрозділі 1.2 «*Мета, завдання та функції формування кадрового резерву органів прокуратури*» акцентується увага на тому, що формування кадрового резерву органів прокуратури є складною за своєю сутністю та змістом діяльністю, яка має чітко визначену мету, досягненню якої має передувати вирішення певних завдань. Саме вказані категорії, як вбачається, характеризують практичний зміст досліджуваної у роботі діяльності.

Розкриваються загальнотеоретичні підходи щодо визначення поняття «мета». Спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, встановлено, що метою формування кадрового резерву органів прокуратури є забезпечення правових, організаційних та економічних умов для безперебійного функціонування даної інституції шляхом оперативного та якісного заміщення вакантних посад у досліджуваній інституції. Відповідно до вказаної вище мети

сформульовано завдання формування кадрового резерву органів прокуратури, а також надано їм змістовну характеристику.

Наголошено, що завдання обумовлюють наявність та зміст функцій формування кадрового резерву органів прокуратури, під якими запропоновано розуміти визначені в нормах чинного законодавства практичні напрями та дії, які реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами у досліджуваній сфері суспільного життя. Виділено коло цих функцій та розкрито їх сутнісний зміст з урахуванням специфіки піднятої у дисертаційній роботі проблематики.

Акцентовано увагу на необхідності законодавчого закріплення завдань та функцій формування кадрового резерву органів прокуратури, що матиме важливе теоретичне та практичне значення.

У підрозділі 1.3 «Сучасний стан правового регулювання формування кадрового резерву органів прокуратури» зазначається, що ефективно та якісно формування кадрового резерву органів прокуратури є фактично неможливим без належно побудованої системи правового регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Здійснюється аналіз наукових поглядів вчених щодо тлумачення категорії «правове регулювання», на основі чого під останньою, в розрізі представленої проблематики, запропоновано розуміти сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які містять однорідні норми, спрямовані на врегулювання, упорядкування та систематизацію правових відносин, які виникають в процесі формування кадрового резерву органів прокуратури. Відзначено, що для того, щоб надати оцінку відповідному регулюванню найбільш доцільно розглянути систему нормативно-правових актів у відповідній сфері, при цьому керуючись критерієм їх розподілу за юридичною силою.

Перш за все, приділено увагу аналізу Основного Закону нашої держави, на основі чого зазначено, що в розрізі представленої проблематики Конституція України визначає найбільш важливі аспекти щодо: по-перше, забезпечення функціонування органів прокуратури та визначення її місця в системі органів державної влади; по-друге, визначення ключових засад формування та реалізації державної кадрової політики; по-третє, ведення державної політики зайнятості.

Здійснено аналіз положень низки законодавчих та підзаконних актів, норми яких регулюють окремі аспекти формування кадрового резерву органів прокуратури, на основі чого зроблено висновок про те, що законодавець, а також Офіс Генерального прокурора України, приділяють досить багато уваги кадровому питанню, що є цілком логічним та зрозумілим. Однак при цьому наголошено, що і на законодавчому, і на підзаконному рівнях безпосередньо питання формування кадрового резерву органів прокуратури врегульовано досить поверхнево.

У підсумку обґрунтовано, що система правового регулювання формування кадрового резерву органів прокуратури представлена великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, серед яких важливе та особливе місце відводиться нормам адміністративної галузі права. Наведено низку аргументів для підтвердження даної тези.

Розділ 2 «Організаційне забезпечення формування кадрового резерву органів прокуратури» складається з трьох підрозділів, в яких: розкривається коло та зміст принципів формування кадрового резерву органів прокуратури;

окреслюються адміністративно-правові форми та методи формування кадрового резерву органів прокуратури; надається характеристика адміністративним процедурам формування кадрового резерву органів прокуратури.

У підрозділі 2.1 «Принципи формування кадрового резерву органів прокуратури» перш за все, розкривається загальнотеоретичний зміст поняття «принцип». Особлива увага приділена аналізу змісту цієї категорії саме з точки зору правової науки. Проведений аналіз дав можливість сформулювати авторське визначення поняття принципів формування кадрового резерву органів прокуратури.

Узагальнено наукові погляди вчених щодо розуміння переліку принципів формування кадрового резерву на різних підприємствах, установах, організаціях, незалежно від форми власності та сфері діяльності. Акцентовано увагу на тому, що перелік принципів формування кадрового резерву органів прокуратури є досить широким, а тому їх запропоновано поділити на дві групи: загальні та спеціальні.

Відмічено, що принцип доцільності в контексті формуванні кадрового резерву органів прокуратури передбачає врахування стратегічних потреб та цілей цього відомства при відборі та підготовці кадрів для зайняття майбутніх ключових посад. Саме тому від дотримання вказаного принципу безпосередньо залежить якість кадрової політики прокуратури, а відтак і загальна ефективність її функціонування. Аргументовано, що принцип ефективності у формуванні кадрового резерву органів прокуратури є ключовим з точки зору забезпечення оптимального використання ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, людських, тощо) та максимізації результативності в процесі підготовки та розвитку кадрів для досліджуваного відомства.

Особлива увага приділена характеристиці спеціальних принципів формування кадрового резерву органів прокуратури, оскільки саме вони, як вбачається, найбільш змістовно та точно характеризують сутність та зміст вказаної діяльності.

Зроблено висновок про те, що саме окреслені вище принципи найбільш змістовно та повно характеризують ідейне підґрунтя діяльності, спрямованої на формування кадрового резерву органів прокуратури. Як суттєвий недолік відзначено, що відповідні засади не віднайшли свого законодавчого закріплення, що є суттєвою прогалиною як на теоретичному, так і практичному рівнях. Зазначене, в свою чергу, негативно пливає на правозастосовну практику.

У підрозділі 2.2 «Адміністративно-правові форми та методи формування кадрового резерву органів прокуратури» акцентується увага на загальнотеоретичному змісті поняття «форма», на основі чого під адміністративно-правовою формою формування кадрового резерву органів прокуратури запропоновано розуміти врегульований нормами чинного законодавства зовнішній прояв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на відбір та підготовку із загального числа кадрового складу прокуратури осіб для подальшого заміщення ними керівних посад.

Наголошено, що в науковій літературі відсутній єдиний підхід до розуміння переліку відповідних форм. А відтак, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, адміністративно-правові форми формування кадрового резерву органів прокуратури запропоновано поділити на дві

групи: загальні та спеціальні. Надано змістовну характеристику кожній із окреслених груп форм.

Зазначено, що реалізація адміністративно-правових форм формування кадрового резерву органів прокуратури передбачає необхідність використання спеціального набору інструментів та засобів, тобто методів. Розкрито теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «метод», на основі чого запропоновано авторське визначення поняття «методи формування кадрового резерву органів прокуратури». Виділено та охарактеризовано такі адміністративно-правові методи формування кадрового резерву органів прокуратури: імперативний метод (метод владних приписів); переконання; оцінювання; планування; прогнозування; метод контролю.

Узагальнено, що саме окреслені вище адміністративно-правові форми та методи формування кадрового резерву органів прокуратури найбільш змістовно відображають практичний зміст та призначення відповідної діяльності. Втім, суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівні є те, що окреслені форми та методи не віднайшли належного законодавчого закріплення, що значно перешкоджає правозастосовній діяльності у досліджуваній сфері суспільного життя.

У підрозділі 2.3 «Адміністративні процедури формування кадрового резерву органів прокуратури» перш за все відзначається, що формування кадрового резерву є складною та багатоаспектною діяльністю, яка реалізується за певною процедурою, котра носить адміністративно-правовий характер.

Розкрито зміст поняття процедури з точки зору різних наукових дисциплін. Особлива увага приділена сутності даної категорії саме з правової точки зору. Проведений аналіз дав можливість констатувати, що будь-яка «правова процедура» – це врегульований нормами чинного законодавства порядок та/або послідовність дій, які повинні бути виконані для досягнення певної мети або результату. Аргументовано, що ознаками правової процедури є такі: 1) чітко врегульовані нормативно-правовими актами різної юридичної сили; 2) кожна правова процедура має визначену мету, якої вона повинна досягти; 3) вимагає активної участі спеціально уповноважених суб'єктів; 4) процедури можуть бути обмежені в часі та/або мати визначений термін виконання; 5) кожна правова процедура має певний результат або наслідок; 6) результат виконання правової процедури повинен бути зафіксований у відповідних юридичних документах або актах управлінського характеру.

Наголошено, що специфіка правових процедур залежить від того, нормами якої галузі права вона регулюється та в якій сфері суспільного життя реалізується. Сформульовано авторське визначення поняття адміністративних процедур формування кадрового резерву органів прокуратури. Відзначено, що вказані процедури в розрізі представленої проблематики є багатоманітними, а відтак до переліку останніх запропоновано віднести: розробку нормативно-правового підґрунтя для регулювання питання формування кадрового резерву; аналіз кадрових потреб; відбір кандидатів та їх оцінювання; підготовку та розвиток кадрів; контрольно-наглядові процедури. Надано змістовно характеристику кожній виділеній процедурі.

Зауважено, що на сьогоднішній день окремі із зазначених вище процедур досить поверхнево врегульовані саме в контексті формування кадрового резерву органів прокуратури України. А відтак дана прогалина потребує усунення шляхом здійснення нормотворчої діяльності, що забезпечить подолання прогалин в адміністративному законодавстві, яке регулює організаційні засади формування кадрового резерву органів прокуратури.

Розділ 3 «Напрями вдосконалення організаційних засад формування кадрового резерву органів прокуратури» складається з двох підрозділів, в яких: узагальнюється зарубіжний досвід формування кадрового резерву органів прокуратури та пропонуються можливості його використання в Україні; опрацьовуються напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює організаційні засади формування кадрового резерву органів прокуратури.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід формування кадрового резерву органів прокуратури та можливості його використання в Україні»* зазначається, що повномасштабна військова агресія з боку російської федерації, а також нестабільна соціальна, економічна та політична ситуація, призвели до того, що прокуратурі України доводиться працювати в умовах суттєвого перевантаження. Зазначене, безумовно, негативно впливає на питання кадрового забезпечення цієї інституції, а тому розвиток кадрового резерву є одним із найбільш нагальних питань на шляху реформування прокуратури України. Все це вимагає проведення комплексних теоретичних досліджень, зокрема, присвячених вивченню позитивного зарубіжного досвіду формування кадрового резерву в органах прокуратури.

Перш за все приділено увагу досвіду провідних держав Європи, таких як: Німеччина, Франція, Естонія, Бельгія та Польща. Так серед позитивних моментів досвіду Німеччини щодо формування кадрового резерву органів прокуратури, який можна використати в Україні, виділено такі: по-перше, формування кадрового складу в органах прокуратури здійснюється за рахунок відбору кандидатів, які володіють значним практичним досвідом у правовій галузі, а також мають спеціальний набір особистих та ділових якостей; по-друге, відібрані кандидати зобов'язані пройти спеціальну підготовку, спрямовану на поглиблення та розширення їхніх навичок і знань у відповідних галузях кримінального права, правоохоронної діяльності та юриспруденції; по-третє, кандидати зобов'язані пройти стажування; по-четверте, досить розвинутим є інститут наставництва, що допомагає не тільки покращувати професійні навички нових прокурорів, але й стимулювати професійний розвиток досвідчених прокурорів.

Узагальнено, що в переважній більшості держав Європи та світу фактично відсутній такий механізм роботи з кадрами як «кадровий резерв». Втім у всіх країнах постійно ведеться систематична та системна робота, спрямована на формування ефективної та дієвої системи кадрового забезпечення органів прокуратури. Наголошено, що відсутність такого поняття як «кадровий резерв» не виключає можливості використання позитивного досвіду вказаних вище держав, який можна використати в рамках вдосконалення національної системи формування кадрового резерву органів прокуратури України.

У підрозділі 3.2 *«Шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює організаційні засади формування кадрового резерву органів прокуратури»*

акцентується увага на необхідності комплексного вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює організаційні засади формування кадрового резерву органів прокуратури.

Відзначено, що важливим кроком у напрямку вдосконалення адміністративного законодавстві у відповідній сфері є прийняття нового «Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України», яке буде відповідати проведеній реформі прокуратури, а також реаліям та викликам сьогодення, що обумовлені повномасштабним вторгненням російської федерації.

Наголошено, що прийняттю вказаного вище підзаконного нормативно-правового акту має передувати розробка «Стратегії розвитку прокуратури на 2024-2027 роки», в якій пропонується: 1) окреслити існуючі проблеми, які заважають ефективній кадровій роботі в органах прокуратури, а також формуванню якісного кадрового резерву у даному відомстві; 2) запропонувати чітке бачення того, яким якісно та кількісно має бути кадровий склад органів прокуратури взагалі, а також кадровий резерв, зокрема, станом на 2027 рік; 3) розкрити систему критеріїв оцінки: по-перше, якості кадрового резерву; а по-друге, ефективності діяльності суб'єктів, що відповідають за його формування; 4) переглянути систему навчання та підготовки осіб, які входять до кадрового резерву. Зазначений аспект повинен, як вбачається, враховувати механізми наставництва тощо.

Окрім зазначених вище кроків по вдосконаленню адміністративного законодавства, яке регулює організаційні засади формування кадрового резерву органів прокуратури, запропоновано: по-перше, якісно покращити системи кадрового планування; по-друге, переглянути підхід щодо відбору кадрів, а також порядку проведення конкурсу; по-третє, вдосконалити систему первинної підготовки прокурорів, а також підвищення їх кваліфікації; по-четверте, покращити оцінювання ефективності роботи прокурорів, зокрема врахувати в ній чинники, що передбачають включення або виключення особи із кадрового резерву органів прокуратури.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у тому, щоб з'ясувати сутність та особливості організаційно-правових засад формування кадрового резерву органів прокуратури, на основі чого розробити низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого регулюють суспільні відносини у відповідній галузі суспільного життя. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, основні з них такі:

1. З'ясовано, що під кадровим резервом органів прокуратури найбільш доцільно розуміти відібрану та підготовлену за встановленими критеріями сукупність кандидатів, які пройшли конкурсний відбір та відповідають встановленим законодавством вимогам, та з числа яких на вакантні посади прокурорів призначаються особи, що продемонстрували високий рівень професійної підготовки, моральних якостей, а також ділових та організаторських здібностей.

Аргументовано, що особливості формування кадрового резерву органів прокуратури України обумовлені: по-перше, особливою організаційно-управлінською та штатною структурою прокуратури; по-друге, спеціальним правовим статусом прокурорів, які в процесі своєї діяльності реалізують низку важливих завдань та функцій; по-третє, наявністю спеціальних вимог щодо професійних, ділових та особистих якостей як самих прокурорів, так і фахівців, які планують зайняти відповідні посади; по-четверте, наявністю особливої системи стратегічного планування кадрової політики; по-п'яте, спеціальним набором адміністративно-правових процедур, а також форм та методів формування кадрового резерву; по-шосте, джерелами поповнення кадрового складу прокуратури та її органів.

2. Доведено, що метою формування кадрового резерву органів прокуратури є забезпечення правових, організаційних та економічних умов для безперебійного функціонування даної інституції шляхом оперативного та якісного заміщення вакантних посад у досліджуваній інституції. Відповідно до мети сформульовано завдання формування кадрового складу органів прокуратури, до яких віднесено такі: 1) забезпечити стабільність та безперервність роботи прокуратури та її органів; 2) швидко перекривати прогалини у системі кадрового забезпечення прокуратури; 3) збільшити рівень конкурентоспроможності працівників прокуратури; 4) створити умови, за яких працівники матимуть можливість кар'єрного росту; 5) заохоти працівників прокуратури до більш якісного та ефективного виконання своїх посадових обов'язків; 6) забезпечити ефективне стратегічне планування у сфері формування та реалізації кадрової політики органів прокуратури.

Акцентовано увагу на тому, що завдання формування кадрового резерву органів прокуратури України обумовлюють перелік та зміст функцій, до яких віднесено: регулюючу (упорядковуючу); правозабезпечувальну; організаційно-управлінську; функцію планування; реагування; виховну функцію; кадрову; інформаційно-аналітичну функцію.

3. Зроблено висновок про те, що законодавець, а також Офіс Генерального прокурора України, приділяють досить багато уваги кадровому питанню, що є цілком логічним та зрозумілим. Підтвердженням даного факту є те, що за останні роки було прийнято три «Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України». При цьому до останньої версії цього документу, який було прийнято 10 лютого 2022 року, вже була внесена низка змін та доповнень. Таку ситуацію можна оцінити і з негативного боку, оскільки зазначене може свідчити про непослідовність кадрової політики в органах прокуратури.

Констатовано, що сьогодні питання формування кадрового резерву в органах прокуратури, як на законодавчому, так і підзаконному рівнях врегульовано досить поверхнево. Зазначене призводить до таких негативних моментів: по-перше, порушує принцип прозорості та відкритості щодо формування кадрового резерву, а відтак знижує рівень довіри самих прокурорів до керівництва відомством; по-друге, ускладнює реалізацію внутрішніх та зовнішніх процедур, пов'язаних із формуванням кадрового резерву; по-третє, знижує рівень гарантій, притаманних

службі в органах прокуратури; по-четверте, створює додаткові схеми для проявів корупції у відповідному напрямку.

4. Встановлено, що принципи формування кадрового резерву органів прокуратури представляють собою систему розчинених у нормативно-правових актах різної юридичної сили відправних начал, вихідних ідей, які лежать в основі здійснення відповідної діяльності. Дотримання останніх є обов'язковим для всіх учасників досліджуваних правовідносин, а будь-які відхилення тягнуть за собою настання негативних наслідків у вигляді юридичної відповідальності. Зазначені принципи запропоновано поділити на дві великі групи: 1) загальні (верховенства права; законності; доцільності, ефективності; результативності, рівності та рівноправності; науковості); та 2) спеціальні принципи: прозорості, стабільності, послідовності, компетентності, професіоналізму, об'єктивності оцінки кадрів, гнучкості та адаптивності, дотримання високих етичних стандартів, взаємодія та комунікація, принцип перспективності та принцип плановості.

5. Під адміністративно-правовою формою формування кадрового резерву органів прокуратури запропоновано розуміти врегульований нормами чинного законодавства зовнішній прояв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на відбір та підготовку із загального числа кадрового складу прокуратури осіб для подальшого заміщення ними керівних посад. Відповідні форми запропоновано поділити на дві великі групи: 1) загальні, зокрема: нормотворчість, правозастосування та правореалізація; 2) спеціальні: конкурс, атестація, відбір, підготовка та навчання кадрів.

З'ясовано, що під адміністративно-правовими методами в розрізі представленого наукового дослідження найбільш доцільно розуміти визначену нормами адміністративної галузі права сукупність інструментів та засобів, які використовують у своїй діяльності спеціально уповноважені суб'єкти з метою формування кадрового резерву органів прокуратури. До вказаних методів віднесено такі: імперативний метод (метод владних приписів); переконання; оцінювання; планування; прогнозування; метод контролю.

6. Обґрунтовано, що під адміністративними процедурами доцільно розуміти визначений нормами чинного адміністративного законодавства порядок (послідовність) дій, які в своїй сукупності спрямовані на формування кадрового резерву в органах прокуратури України. До ключових ознак даних процедур віднесено такі: по-перше, реалізуються в рамках органу державної влади, який займає особливе місце в системі державних інституцій, а відтак володіє своїм, особливим правовим статусом; по-друге, відповідна діяльність здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами; по-третє, суб'єкти, по відношенню до яких ці процедури реалізуються, володіють особливим статусом, для якого, зокрема, характерним є спеціальний набір гарантій незалежності; по-четверте, будується на низці принципів, серед яких важливе місце відводиться засадам об'єктивності та справедливості.

7. Узагальнено, що в переважній більшості держав Європи та світу фактично відсутній такий механізм як «кадровий резерв». Втім, у всіх країнах постійно ведеться систематична та системна робота, спрямована на формування ефективної та дієвої системи кадрового забезпечення органів прокуратури. Разом із тим

відсутність такого поняття як «кадровий резерв» не виключає можливості використання наступного позитивного досвіду, який можна використати з метою вдосконалення національної системи формування кадрового резерву органів прокуратури України: по-перше, слід посилити систему вимог, які висуваються до професійної підготовки кандидатів на посаду прокурора; по-друге, на прикладі США вбачається необхідним створити систему послідовного зайняття вищих посад (просування по кар'єрній сходинці) в органах прокуратури, що, в свою чергу, гарантує, що особа пройде весь шлях в системі даного відомства, а відтак буде мати необхідний практичний досвід, знання, уміння та навички; по-третє, на прикладі Німеччини та Франції доцільно запровадити ефективний інститут наставництва, що дозволить не тільки належним чином підготувати кадровий резерв, але й «тримати в тонусі» діючих прокурорів та відповідних керівників; по-четверте, слід покращити систему професійної підготовки прокурорів, яка буде орієнтована на практичний бік їхньої діяльності; по-п'яте, забезпечити умови, за яких оцінка діяльності прокурорів буде здійснюватись не тільки за результатами атестації, але й безпосередньо в процесі практичної діяльності.

8. Аргументовано, що перспективними напрямками вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює організаційні засади формування кадрового резерву органів прокуратури, є такі:

– розробити на прийняти «Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України», яке має бути адаптовано до викликів та реалій сьогодення;

– прийняттю вказаного вище документа має передувати розробка «Стратегії розвитку прокуратури на 2024-2027 роки», в якій доцільно: 1) окреслити існуючі проблеми, які заважають ефективній кадровій роботі в органах прокуратури, а також формування якісного кадрового резерву у даному відомстві; 2) запропонувати чітке бачення того, яким якісно та кількісно має бути кадровий склад органів прокуратури взагалі, а також кадровий резерв, зокрема, станом на 2027 рік; 3) розкрити систему критеріїв оцінки: по-перше, якості кадрового резерву; по-друге, ефективності діяльності суб'єктів, що відповідають за його формування; 4) переглянути систему навчання та підготовки осіб, які входять до кадрового резерву; 5) розробити систему співпраці: по-перше з прокуратурами на міжнародному рівні, з метою обміну досвідом, а також підвищення кваліфікації прокурорів (як молодих, так і досвідчених); по-друге, з науково-дослідними установами України, і не тільки тими, що відповідають за підготовку кадрів для прокуратури; 6) створити прозору систему кар'єрного росту для прокурорів, включаючи можливості розвитку та просування по службі, а також програми підтримки молодих співробітників та стимулювання їхнього залучення до роботи в прокуратурі;

– покращити систему планування кадрів в органах прокуратури. В даному контексті вбачається необхідним: розробити та прийняти Стратегію розвитку прокуратури; провести комплексний кадровий аудит в кожному структурному підрозділі прокуратури, метою якого буде оцінка не тільки професійних та ділових якостей прокурорів, але й їх вікову градацію, психологічне налаштування на подальшу службу тощо; розробити плани покращення системи підготовки кадрів;

– переглянути систему підготовки кадрів прокуратури в розрізі формування її кадрового резерву, для чого необхідним є: 1) розвиток електронних платформ навчання, які працівники прокуратури можуть використовувати з метою самостійного підвищення рівня знань та навичок; 2) створення більше можливостей для того, щоб кадровий резерв міг систематично проходити стажування, а особи мали більше практичного досвіду; 3) організація програм обміну досвідом з іншими країнами, що дозволить прокурорам отримати нові знання та ідеї, а також розширити свої професійні контакти; 4) формування ефективного інституту наставництва; 5) розвиток науково-дослідної діяльності з метою постійного покращення програм навчання;

– внести зміни та доповнення до «Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів». Оцінювання ефективності кадрового резерву має здійснюватись не тільки на кількісних показниках їх діяльності. Важливим має бути аспект відданості роботі та професії. У даному контексті цікавим є досвід Польщі, відповідно до якого особа, яка часто ходить на лікарняні, може бути виключена із кадрового резерву.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Чорней В.С. До питання визначення поняття кадрового резерву органів прокуратури. *Юридична наука*. 2019. № 5(95). Т. 2. С. 189-193.
2. Чорней В.С. Поняття та види принципів формування кадрового резерву органів прокуратури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 9. С. 436-439.
3. Чорней В.С. Місце норм адміністративного права в системі правового регулювання формування кадрового резерву органів прокуратури. *KELM*. 2022. № 7(51). Р. 306-310 (Республіка Польща).
4. Chorney, V. The essence and importance of the formation of a personnel reserve of procuratorial bodies. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2023. № 7. С. 165-169.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Чорней В.С. Верховенство права та законність як ключові принципи формування кадрового резерву в органах прокуратури. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 12–13 серп. 2020 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 232–234.
6. Чорней В.С. До характеристики функцій формування кадрового резерву органів прокуратури. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 22–23 верес. 2021 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 271–274.
7. Чорней В.С. Поняття та значення нормотворчості як важливої адміністративно-правової форми формування кадрового резерву органів прокуратури. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та*

виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 339–341.

АНОТАЦІЯ

Чорней В.С. Організаційно-правові засади формування кадрового резерву органів прокуратури України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у з'ясуванні сутності та розкритті особливостей організаційно-правових засад формування кадрового резерву органів прокуратури, а також опрацюванні напрямків вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого спрямовані на регулювання відповідних правовідносин.

Визначається поняття та особливості формування кадрового резерву органів прокуратури. Окреслюються мета, завдання та функції формування кадрового резерву органів прокуратури. Надається оцінка сучасному стану правового регулювання формування кадрового резерву органів прокуратури. Розкривається коло та зміст принципів формування кадрового резерву органів прокуратури. Характеризуються адміністративно-правові форми та методи формування кадрового резерву органів прокуратури. Надається характеристика адміністративним процедурам формування кадрового резерву органів прокуратури. Узагальнюється зарубіжний досвід формування кадрового резерву органів прокуратури та опрацьовуються можливості його використання в Україні. Пропонуються шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює організаційні засади формування кадрового резерву органів прокуратури.

Ключові слова: кадри, кадровий склад, формування, кадровий резерв, мета, завдання, функції, органи прокуратури, правове регулювання, адміністративне право, принципи, адміністративно-правові форми, методи, адміністративні процедури, зарубіжний досвід, вдосконалення, адміністративне законодавство.

SUMMARY

Chornei V.S. Organizational and legal principles of the formation of the personnel reserve of prosecutor's offices of Ukraine. – *Qualifying scientific work on manuscript rights.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024.

The dissertation provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific task, which consists in clarifying the essence and revealing the peculiarities of the organizational and legal basis of the formation of the personnel reserve of the prosecutor's office, as well as working out directions for improving administrative legislation, the norms of which are aimed at regulating the relevant legal relations.

The concept and features of the formation of the personnel reserve of prosecutor's offices are determined. The purpose, tasks and functions of forming the personnel reserve of prosecutor's offices are established. An assessment of the current state of legal regulation of the formation of the personnel reserve of prosecutor's offices is given. The scope and content of the principles of formation of the personnel reserve of prosecutor's offices are disclosed. The administrative and legal forms and methods of forming the personnel reserve of prosecutor's offices are outlined. The characteristics of the administrative procedures for the formation of the personnel reserve of prosecutor's offices are given. The foreign experience of forming the personnel reserve of prosecutor's offices is summarized and the possibilities of its use in Ukraine are worked out. Directions for improving the administrative legislation, which regulates the organizational principles of the formation of the personnel reserve of the prosecutor's office, are clarified.

Keywords: personnel, personnel, formation, personnel reserve, purpose, tasks, functions, prosecutor's office, legal regulation, administrative law, principles, administrative and legal forms, methods, administrative procedures, foreign experience, improvement, administrative legislation.