

Правовое регулирование кадрового обеспечения органов прокуратуры Российской Федерации

В.В.Стрельников

Право
безопасность

Ключевые слова: прокуратура, кадровая политика, государственная служба, управленческая компетентность, дисквалификация

Адрес для корреспонденции: graynworm@mail.ru

Важнейшим организационным мероприятием как в прокуратуре субъекта РФ, так и в городской (районной) прокуратуре является надлежащий подбор и расстановка кадров. Очевидно, что в современных условиях одним из решающих факторов, определяющих эффективную и качественную деятельность по осуществлению всех видов надзорной деятельности, будет целенаправленная кадровая работа.

Среди лиц, занятых в системе органов прокуратуры, следует выделять следующие группы:

- 1) оперативные работники (прокуроры, их заместители, помощники, следователи, иные лица, осуществляющие предусмотренную законодательством деятельность по обеспечению верховенства законности, соблюдению законных прав человека и гражданина, общества и государства);
- 2) государственные гражданские служащие (бухгалтеры, специалисты, работники материально-технических отделов, архивариусы, а также другие лица, деятельность которых не является правоохранительной, они выполняют обеспечительные функции жизнедеятельности первой группы);
- 3) лица, не являющиеся государственными служащими (водители, лифтеры, работники столовых, кладовщики).

С точки зрения кадрового обеспечения органов прокуратуры для нас несомненный интерес представляет рассмотрение статуса прокурорских работников, которые непосредственно осуществляют функции по обеспечению законности.

Предваряя дальнейший анализ работы с кадровым составом в прокуратуре, сопряженным с особенностью правового положения оперативных работников как государственных служащих, особо отметим выражение Ю.Н.Старилова: «государственная служба — важнейший административно-правовой институт, которому в системе административно-правового регулирования отведена роль «локомотива» для обеспечения «движения» государственного управления» [1].

Согласно ст. 40 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы. Прокурорские работники являются государственными служащими государственной службы Российской Федерации, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований отмеченного Федерального закона.

Как справедливо отмечает известный исследователь в области государственного управления и государственной службы С.Н.Братановский, прокуратура России является специфическим государственным органом, наделенным особыми надзорными функциями, обладая которыми она не может быть причислена к законодательной, исполнительной и судебной власти. Поэтому служба в данных органах является особым

СТРЕЛЬНИКОВ Владилен Владимирович

Кандидат юридических наук. Работал в органах прокуратуры. Сфера научных интересов: административное право, конституционное право, теория государственного управления, прокурорский надзор, актуальные проблемы деятельности прокуратуры и правоохранительных органов. Профессиональная деятельность: защита прав юридических лиц и представительство в судах, юридическое обслуживание предприятий.

видом федеральной государственной правоохранительной службы, однако прямо данное положение в Законе о прокуратуре не закреплено [2].

Анализируя законодательство, обещающее деятельность выделенного в настоящее время из системы органов прокуратуры Следственного комитета, можно отметить, что отдельные аспекты, связанные со службой в данном органе, были регламентированы в нем более точно. Так, Правила внутреннего трудового распорядка Следственного комитета при прокуратуре РФ [3] давали легальное определение службы (работы) в данном органе, которое, на наш взгляд, является более современным и обстоятельным, нежели отраженное законодателем в ст. 40 Закона о прокуратуре. Согласно п. 1.2 отмеченных Правил служба (работа) в Следственном комитете при прокуратуре РФ являлась видом профессиональной трудовой деятельности, связанной с федеральной государственной службой (федеральной правоохранительной службой либо федеральной государственной гражданской службой), или осуществлением технического обеспечения ее деятельности.

Закон о прокуратуре допускает связь прокурорско-служебных отношений с отношениями государственной гражданской службы. Так, ст. 40.2 Закона говорит о том, что на прокурорских работников распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4] для государственных служащих.

Следует отметить, что государственная служба в органах прокуратуры по своему содержанию не идентична государственной службе, имеющей место в иных правоохранительных органах государственной исполнительной власти. Отдельные законодательные попытки [5] создать единство параметров федеральной государственной правоохранительной службы не отражают специфики деятельности каждого отнесенного к этой категории ведомства и необоснованно умаляют статус отдельных структур, деятельность которых связана с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, к которым, несомненно, отнесена прокуратура [6]. Подобное обстоятельство, а также сегодняшняя трансформация функций органов прокуратуры, происходящая на фоне непрекращающегося реформирования органов государственной власти, порождает проблемы организационного и кадрового обеспечения в рассматриваемой нами системе, тесно связанные с проблемами государственной службы и государственного управления в целом. На наш взгляд, их можно подразделить на общие и «профессиональные».

К общим проблемам относятся:

- 1) оценка деятельности персонала управления и эффективность проведения аттестаций;

- 2) совершенствование профессиональной компетентности прокурорских работников как государственных служащих;
- 3) планирование должностного роста персонала управления и индивидуальной карьеры каждого оперативного работника (формирование резерва кадров, профессионального отбора кандидатов на вакантные должности);
- 4) осуществление непрерывного образования прокуроров, их заместителей и помощников;
- 5) формирование штатной численности;
- 6) совершенствование оплаты труда;
- 7) иные проблемы прохождения государственной службы.

В качестве «профессиональных» проблем государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры следует выделить такие, как:

- 1) огромная интенсивность труда отдельных подразделений;
- 2) наличие психологических и эмоциональных перегрузок, обусловленных постоянным общением с большой категорией граждан, необходимостью оперативно реагировать на нарушения законности в различных отраслях общественной жизни, постоянно проводить многоплановые проверки и незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования;
- 3) необходимость быстрой адаптации в условиях непрерывного изменения действующего законодательства;
- 4) недостаточное финансирование федеральных и региональных программ социального развития, препятствующее нормальному функционированию государственного управления;
- 5) неэффективность и недостаточность научно-методического обеспечения осуществления надзора за исполнением законодательства в трудовой, антимонопольной, банковской, налоговой и иных сферах.

Представляется, что правовое регулирование кадровой работы в системе органов прокуратуры должно складываться из:

- 1) профессионального отбора кандидатов с учетом индивидуальных особенностей и склонностей;
- 2) расстановки кадров;
- 3) нормативной регламентации статуса прокурорского работника;
- 4) обучения и организации переподготовки и повышения квалификации;
- 5) оценки деятельности.

Каждый элемент кадровой работы осуществляется в определенных правовых рамках и имеет свои характерные особенности.

Закон о прокуратуре в ст. 40.1 устанавливает, что прокурорами могут быть граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную

аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

В наибольшей мере критерием подготовки по юридической специальности для работы прокурором и следователем прокуратуры считается учеба в Санкт-Петербургском юридическом институте Генеральной прокуратуры РФ, в институтах прокуратуры в составе Московской правовой академии, а также в Уральской государственной юридической академии и Саратовской государственной академии права. Это связано с наличием в названных, а также в некоторых других высших учебных заведениях специализации, необходимой для работы в органах прокуратуры [7].

Дискуссионным является вопрос о возможности признания высшего юридического образования, полученного в негосударственном образовательном

В кадровых подразделениях органов прокуратуры, как правило, дипломы о высшем юридическом образовании, полученном в негосударственном образовательном учреждении, не признаются

учреждении. Увеличение количества негосударственных образовательных структур, осуществляющих подготовку специалистов по специальности «юриспруденция», обусловлено потребностью общества в профессиональных юристах. Подобное во многом удовлетворяет желание молодежи получить данную специальность, при этом в случае непоступления на бюджетное отделение того или иного вуза всегда есть возможность стать юристом «на платной основе».

В кадровых подразделениях органов прокуратуры, как правило, дипломы о высшем юридическом образовании, полученном в негосударственном образовательном учреждении, не признаются. Какого-либо официального разъяснения по данной проблеме, однако, не имеется.

По мнению В.Солонина, законодательное закрепление требования к замещению вакантных должностей в органах прокуратуры, связанное с наличием диплома об окончании государственного юридического вуза, создает предпосылки к формированию централизованной образовательной системы, осуществляющей подготовку специалистов исключительно для прокуратуры [8]. Однако сегодня для этого не имеется ни правовых, ни организационных, ни материальных основ.

При этом отметим, что в соответствии с п. 3 ст. 10 Федерального закона от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [9] право на реализацию образовательных программ высшего и послевузовского профессио-

нального образования возникает с момента выдачи высшему учебному заведению лицензии. Согласно п. 7 указанной выше статьи государственная аккредитация высшего учебного заведения осуществляется на основе аттестации в порядке, установленном Правительством РФ. Свидетельство о государственной аккредитации устанавливает (подтверждает на очередной срок) статус высшего учебного заведения, перечень направлений подготовки (специальностей), которые прошли государственную аккредитацию и по которым высшее учебное заведение имеет право выдавать выпускникам документы государственного образца о высшем профессиональном образовании, а также ступени высшего профессионального образования и квалификации (степени).

В связи с этим, на наш взгляд, непризнание диплома негосударственного образовательного учреждения представляется неверным, поскольку в законодательстве не содержится каких-либо различий между государственными и негосударственными вузами.

Профессиональный отбор кандидатов на должности прокуроров должен осуществляться с учетом следующих критериев: физического, морального, делового и организационного.

Профессиональная деятельность по осуществлению надзора и производству предварительного следствия как профессия многогранна и связана с личностью в целом — с ее биологическими, психологическими, социальными и духовными параметрами. Человек, избирающий эту профессию, должен органически сочетать в себе личностные и профессиональные качества: физическое здоровье, психологическую компетентность, организаторские способности, высокую культуру и нравственность.

На должность прокурорских работников назначаются лица, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности. В соответствии с требованиями Закона о прокуратуре, при назначении на должность прокурора и следователя кандидат проходит медицинское освидетельствование. На службу в органы и учреждения прокуратуры не может быть принято лицо, имеющее в соответствии с заключением медицинской комиссии заболевание, которое препятствует выполнению должностных обязанностей, если для соответствующей должности установлены специальные требования к состоянию здоровья (наличие психического заболевания, отсутствие либо значительное снижение жизненно важной функции: зрения, слуха и др.).

К числу профессионально необходимых качеств, необходимых работникам прокуратуры, следует отнести и целый ряд психологических особенностей, свойств личности, без оценки которых невозможно прогнозировать профессиональную пригодность

кандидата к этой работе. Установление соответствия свойств и качеств личности требованиям профессии является главной задачей профессионального психологического отбора, который должен осуществляться при приеме кандидатов на службу в органы прокуратуры. Необходимость такого отбора обуславливается, во-первых, повышенными требованиями к личности прокурорского работника, включенного в сложные социально-правовые отношения; во-вторых, тяжестью последствий от ошибок, допускаемых в сфере правосудия, в результате которых могут ущемляться законные права, интересы граждан, государственных, общественных организаций, подрываться авторитет правоохранительных органов. Проведенный В.В.Романовым и М.В.Крозом анализ деятельности прокурорско-следственных работников показал, что значительная часть выпускников юридических вузов в психологическом отношении оказывается далеко не всегда профессионально пригодной. Несоответствие их индивидуально-психологических качеств весьма специфическим, порой жестким требованиям труда в прокуратуре способствует возникновению у многих из них состояния психического перенапряжения и, как следствие, возникновению различных невротических, психосоматических расстройств и заболеваний. В конечном итоге это приводит к неудовлетворенности служебным положением, в результате чего часть из них уходит в другие структуры, меняет профиль работы. К сожалению, подобное явление имеет место не только среди начинающих, но и среди профессионально зрелых работников. Например, почти каждый третий опрошенный следователь, начавший свою служебную карьеру в органах военной прокуратуры и проработавший там не более 2 лет, уже не скрывает своей апатии, безразличия к работе; 42,6% из них жалуются на неудовлетворительное состояние желудочно-кишечной системы; 35,2% — на повышенную возбудимость, раздражительность, головные боли; 18,5% — на болезненные симптомы со стороны сердечно-сосудистой системы (всего было опрошено 114 человек) [10].

Еще один критерий, который заслуживает внимания при рассмотрении данного вопроса, — идеологические требования к прокурорскому работнику. К сожалению, Закон о прокуратуре не раскрывает содержания указанных требований, которые, на наш взгляд, имеют важное значение при формировании кадрового состава органов прокуратуры. Отдельные авторы связывают их с Присягой прокурора (следователя), установленной ст. 40.4 отмеченного Закона [11, 12]. Прохождение службы в органах прокуратуры РФ и выполнение служебного долга по защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства требуют от каждого прокурора и следователя посвящения себя служению Закону и строгого соблюдения всех положений Присяги прокурора (следователя), которую принимает лицо, впервые

назначаемое на должность [13]. Начиная свою карьеру в органах прокуратуры со слов «Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь...», лицо осознает важность будущей работы и должно морально себя подготовить к честному и беспристрастному выполнению служебного долга.

Как справедливо отмечает С.Н.Братановский, идеологический критерий долгие годы был ведущим в первоначальной оценке кандидата на государственную службу, в особенности в правоохранительные органы. В условиях постсоциалистического общества и ухода с политической арены КПСС как «авангарда» и «направляющей силы» этот критерий утратил своё значение. Однако сегодня полностью отрицать необходимость идеологического требования нельзя [14].

Правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры в России носит не только во многом идеологический, но и политический характер. Всемирное распространение демократических идеалов построения российского общества, конституционное закрепление верховенства прав и свобод человека и гражданина создали основу для осуществления прокурорского надзора исключительно в рамках законности, законодательно закрепили функции прокуратуры, способные пресекать нарушения во всех отраслях.

Не потеряла своей актуальности точка зрения С.С.Алексеева, считающего, что вопросы социального управления — это вопросы политической власти, функционирования политической организации общества, политического режима [15].

Политическая природа правового регулирования формирования кадрового состава в органах прокуратуры обусловлена также тем, что сердцевину его образует многосторонняя организующая деятельность органов государственной власти, опирающаяся в своей работе на правовые нормы — Конституцию РФ, законы и подзаконные акты.

Говоря о политических аспектах, присутствующих в деятельности рассматриваемой нами системы, отметим, что согласно ст. 4 Закона о прокуратуре прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускаются. Прокуроры и следователи в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений. При этом воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его дея-

тельности влечет за собой установленную законом ответственность (ст. 5).

Повседневная деятельность прокурорских работников лишена какой-либо политической окраски и преследует единственную цель — обеспечение единой законности во всех сферах общественной жизни. Вместе с тем значительные трудовые нагрузки на прокурорских работников, постоянно увеличивающийся документооборот, отсутствие многопрофильных подготовленных кадров, оптимальной модели реализации тех или иных надзорных направлений, организационно-методического

Значительные трудовые нагрузки на прокурорских работников, постоянно увеличивающийся документооборот сводят прокурорско-следственную работу к формализму, подавляют инициативу

обеспечения, грамотного наставничества сводят прокурорско-следственную работу к формализму, подавляют инициативу. Формированию высокой идеологии среди прокурорских работников также препятствует недостаточность принимаемых мер, направленных на повышение престижа государственной правоохранительной службы, отсутствие необходимого государственного внимания к развитию социального обеспечения прокурорских работников, низкая по сравнению с коммерческими структурами оплата труда.

Проанализировав особенности приема на работу в органы прокуратуры молодых специалистов, В.Шумилин приходит к выводу, что современные кадровые подразделения прокуратур субъектов РФ в основном не заинтересованы в привлечении на службу выпускников, окончивших высшие учебные заведения «на отлично» и желающих стать по-настоящему прокурорскими работниками. Не является секретом, что работа в рассматриваемом нами надзорном органе связана с практическим осуществлением определенных законом властных полномочий — принятием актов прокурорского реагирования. Реализуя меры по привлечению к уголовной ответственности, возбуждая производства об административных правонарушениях, осуществляя постоянный надзор за государственными, муниципальными органами и коммерческими структурами, прокурорские работники имеют возможность оказывать опосредованное влияние на их действия. В определенных случаях они так и поступают, «решая вопросы» в свою личную пользу, для своих родственников и иных лиц.

По мнению авторитетного исследователя, в настоящее время в России большое количество бизнесменов и чиновников хотят трудоустроить своих детей и близких родственников в органы прокуратуры. Мотивация к этому во всех случаях

проста: хорошее начало трудовой деятельности во влиятельном органе, интересная работа, возможность завести «полезные связи», получение «опыта работы с людьми» и т.д. Также привлекательным является иммунитет прокурорских работников по отношению к призыву на военную службу, к инспекторам ГИБДД. В связи с этим сейчас много желающих трудоустроиться в органы прокуратуры, однако главе администрации, директору завода или коммерческой фирмы почему-то проще устроить на работу в прокуратуру своего сына, нежели простому рабочему или мелкому служащему. Поэтому детям из малообеспеченных семей дорога в прокуратуру, как правило, закрыта [16].

С подобной точкой зрения вполне можно согласиться. На наш взгляд, идеологические аспекты, связанные с формированием кадрового состава прокуратуры, в настоящее время имеют повышенное значение. Именно от них будет зависеть в конечном итоге качество прокурорского надзора, целями которого должны стать не высокие показатели работы той или иной прокуратуры, отраженные в виде цифр в статистических отчетах, а реальное состояние законности в стране. Подобное должно выражаться, прежде всего, в количестве граждан, которым прокуратура действительно помогла, средствами прокурорского надзора восстановила их нарушенные права и законные интересы. От высокой морали и идеологии прокурорского работника зависит качество его труда, а также профессионализм и компетентность исполнения должностных обязанностей.

Попадание в правоохранительные органы «случайных» людей порождает коррупцию и дезорганизует внутреннее управление, создает предпосылки к ненадлежащему примеру поведения иных работников [17].

Кроме того, в рассматриваемом нами контексте необходимо указать на наличие первоначальной теоретической подготовки кандидата на должность прокурорского работника. В данном случае имеются в виду не только положительные оценки по итогам сдачи юридических дисциплин, но и основы знаний практической организации деятельности прокуратуры. Подобное включает в себя ориентацию в нормах Закона о прокуратуре УК РФ, УПК РФ, ГК РФ, ГПК РФ, АПК РФ и основных руководящих документах Генеральной прокуратуры. На наш взгляд, способствовать формированию высоконравственного и юридически грамотного кадрового состава, их объективному подбору будет организация конкурсного отбора молодых специалистов на должности помощников прокурора, в результате которого специальным коллегиальным органом будет дана всесторонняя оценка личности претендента, его моральным и профессиональным качествам. Считаем целесообраз-

ным законодательно закрепить данное положение в ст. 40.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Далее отметим, что в организационно-деловом отношении основными требованиями, предъявляемыми к руководителям в системе органов прокуратуры и прокурорским работникам, являются: достаточно высокий уровень интеллектуального развития, профессионализм, наличие необходимого образования и опыта работы, работоспособность, инициативность, организованность, самообладание, умение находить с людьми психологический и эмоциональный контакт. Ряд подобных положений содержится в правовых актах федеральных органов власти, а также в приказах Генеральной Прокуратуры РФ [18-23].

В зависимости от выполнения управленческих функций, их характера и объема В.И.Басков и Б.В.Коробейников [24] выделяют следующие категории работников прокуратуры, осуществляющих управление:

1. Специалисты-управленцы высшего управленческого звена (Генеральный прокурор РФ, его заместители, начальники главных управлений, управлений и отделов и их заместители, советники, старшие помощники и старшие помощники по особым поручениям, помощники и помощники по особым поручениям Генерального прокурора РФ, помощники по особым поручениям первого заместителя и заместителей Генерального прокурора РФ, старшие прокуроры и прокуроры главных управлений, управлений и отделов и их помощники).
2. Специалисты-управленцы, отнесенные ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» ко второму уровню системы органов прокуратуры – прокуроры субъектов Федерации, их заместители, начальники управлений и отделов отмеченных прокуратур.
3. Специалисты-управленцы третьего уровня – межгоррайпрокуроры и их заместители.

Под управленческой компетентностью понимается совокупность целенаправленных действий и поступков, отражающих уровень освоения способов принятия решений относительно организации и содержания деятельности определённой системы в соответствии с внутренними закономерностями её функционирования [25].

Далее необходимо выделить требования к управленческой компетентности указанных лиц. Она включает в себя знания, позволяющие овладеть 5 блоками взаимосвязанных проблем рационально-познавательного компонента управленческой компетентности.

Общеметодологический – включает в себя способность управленческого работника целостно оценивать, выделять своеобразие уровня прокурорской деятельности, уметь соотносить задачи прокуратуры с современными направлениями развития российского общества, политическими установками и т.д.

Системно-уровневый – предполагает наличие совокупности знаний и умений о конкретном объекте управления (прокуратура области, края, города, района).

Функционально-целевой – включает способы управления отдельными направлениями процессов в прокурорской работе (организация надзора в тех или иных направлениях, организация поддержания государственного обвинения, воспитательной деятельностью молодых сотрудников, координация усилий правоохранительных органов по борьбе с преступностью и т.д.).

Научно-исследовательский – объединяет круг проблем, направленных на создание системы научно-творческой деятельности, обеспечение инновационных процессов в прокуратуре, целью которых является совершенствование управления в органах и учреждениях прокуратуры, поиск оптимальных путей выполнения возложенных на нее функций.

Индивидуально-ориентированный – отражает возможности выбора содержания и корректировки форм управления кадровым составом.

При приёме работников в органы и учреждения прокуратуры РФ целесообразно обращать большее внимание на качество их юридической подготовки, т.к. организационная деятельность (в первую очередь, руководителей) в значительной мере осуществляется в правовой форме и с помощью правовых средств. При этом в нынешних условиях первостепенное значение приобретает знание норм административного и трудового права.

При этом необходимо обратить внимание на законодательные требования, в соответствии с которыми не допускается участие лиц в профессиональной деятельности органов прокуратуры. Отметим, что помимо норм Закона о прокуратуре в основе этих требований лежат также положения Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [26], ст. 12 которого говорит о том, что на государственную службу вправе поступать граждане, владеющие государственным языком РФ и достигшие возраста, установленного для прохождения государственной службы данного вида.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает дополнительные требования к гражданам, назначаемым на должности прокурорских работников. Так, на службу в органы и учреждения прокуратуры РФ не может быть принято лицо и находиться на указанной службе, если оно имеет гражданство иностранного государства (ст. 40.1). Конституция РФ в ст. 19 закрепляет положения о всеобщем равенстве перед законом и судом; о гарантии государством равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения и других обстоятельств; о запрете любых форм ограничения

прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Однако права иностранных граждан в России могут быть ограничены в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов российских граждан, а также для обеспечения обороны и безопасности государства. Данный тезис подтверждают принятые в России соответствующие нормативные правовые акты, например Постановления Правительства РФ от 11.10.2002 № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» [27] и от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» [28]. Непредоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства ряда прав обусловлено тем, что функции обеспечения безопасности, правопорядка, государственной власти — прерогатива исключительно граждан нашей страны [29].

Также не может быть принято на работу в органы прокуратуры лицо, признанное решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным; лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока; имело или имеет судимость. Однако последние два основания, препятствующие занятию должностей прокуроров, на наш взгляд, недостаточно точно регламентированы в анализируемом нами Законе.

По мнению О.А.Кожевникова, если рассматривать указанные основания во взаимосвязи, то становится очевидно их противоречие. Лишение права занимать определенные должности — мера уголовного наказания, предусмотренная п. «б» ст. 44 УК РФ, которая порождает негативное правовое последствие — судимость и поэтому «...выделение его в качестве отдельного основания для отказа в приеме и нахождения на службе в органах прокуратуры вряд ли оправдано» [30].

Согласно ст. 47 УК РФ лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок от 1 года до 5 лет в качестве основного вида наказания и на срок от 6 месяцев до 3 лет в качестве дополнительного вида наказания. В случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок до 20 лет в качестве дополнительного вида наказания. Таким образом, лишение специального права как основное и дополнительное уголовное наказание устанавливаются подсудимому обвинительным приговором суда и автоматически влекут судимость, наличие которой препятствует поступлению на службу в органы прокуратуры.

Согласно ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация является видом административного наказания и заключается в лишении судом физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Дисквалификация устанавливается на срок от 6 месяцев до 3 лет.

В ч. 2 ст. 40.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» отражено, что лицо не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока. Здесь будет логичным указать, что если постановлением суда о назначении административного наказания лицу устанавливается дисквалификация, то она назначается на определенный срок. Из отмеченной выше нормы Закона не ясно, препятствует ли поступлению на службу в прокуратуру само привлечение лица к административной ответственности и назначение ему в качестве административного наказания лишения права занимать должности государственной службы или же лицо не имеет права на трудоустройство в течение срока данного наказания, установленного судом? Каких-либо законодательных пояснений по этому вопросу не имеется.

В соответствии со ст. 86 УК РФ лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. Лицо считается несудимым только после погашения или снятия судимости. Погашение судимости происходит автоматически по истечении сроков, установленных УК РФ. Снятие судимости в отличие от погашения производится при условии безупречного поведения осужденного по его ходатайству и с обязательным вынесением судьей мотивированного постановления. Погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью. Требования указанного Закона гласят, что если лицо имело или имеет судимость, то оно не будет принято в органы прокуратуры. Вместе с этим ст. 25 УПК РФ определяет, что суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора вправе на основании заявления потерпевшего или его законного представителя прекратить уголовное дело в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, если это лицо при-

мирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред. Прекращение уголовного дела по данным основаниям является нереабилитирующим, поскольку в данном случае в действиях лица присутствуют все признаки уголовно-наказуемого деяния, а назначению уголовного наказания препятствует единственный факт — примирение с потерпевшим и возмещение последнему вреда.

Несомненно, сам факт привлечения к уголовной или административной ответственности определенным образом отрицательно характеризует личность при приеме на службу в органы и учреждения прокуратуры РФ. Однако из анализа Закона о прокуратуре невозможно установить, препятствуют ли указанные обстоятельства к назначению на должности прокурорских работников, или же они находятся в компетенции кадровых подразделений той или иной прокуратуры, которые на свое усмотрение решают, принимать лицо с такой биографией на работу или нет.

Продолжая исследовать законодательные запреты, отнесенные к кандидатам, претендующим на должности прокурорских работников, укажем, что названный Закон также ввел запрет на прием в одно подразделение органов прокуратуры лиц, находящихся в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители или дети супругов) с должностным лицом, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Подобное обстоятельство существенным образом влияет на формирование в органах прокуратуры объективных управленческих отношений. Родственные связи могут отрицательно сказаться на принятии решений, а также не позволят в полной мере оценить компетенцию прокурорского работника.

В соответствии с Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» [31] допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке и предусматривает принятие должностным лицом или гражданином обязательств по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну, а также дачу письменного согласия на частичные, временные ограничения их прав и на проведение в отношении них проверочных мероприятий. В случае отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений, назначение на должность прокурорского работника не происходит.

В целом, анализируя особенности, определенные ст. 40.1 Закона о прокуратуре и связанные с установлением ограничений в отношении лиц, претендующих на прокурорские должности, следует отметить,

что они также отнесены к лицам, уже работающим в органах и учреждениях прокуратуры РФ. Их несоблюдение влечет прекращение трудовых отношений. В ст. 40.2 этого нормативного акта указано, что на прокурорских работников также распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [32] и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Нарушение последних может повлечь дисциплинарную ответственность и в качестве ее самого крайнего проявления — увольнение из органов прокуратуры.

В данном контексте интересно рассмотреть динамику развития законодательства, регламентирующего организацию и деятельность системы органов российской прокуратуры и, в частности, прокурорско-служебные отношения. Как уже отмечалось,

Из Закона о прокуратуре невозможно установить, препятствует ли сам факт привлечения к уголовной или административной ответственности к назначению на должности прокурорских работников

согласно ч. 5 ст. 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом — в данном случае имеется в виду один-единственный ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», который, по мнению разработчиков Конституции РФ, должен включать в себя все аспекты, связанные с деятельностью данного органа. В дальнейшем Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [33] установил, что порядок прохождения службы военными прокурорами и следователями военных следственных управлений Следственного комитета при прокуратуре РФ, военных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре РФ помимо Закона о прокуратуре регулируется Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [34] и Федеральным законом от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» [35]. Как мы уже отмечали выше, Закон о прокуратуре уравнивал ограничения, запреты и обязанности прокурорских работников и государственных гражданских служащих, отнеся регулирование данных вопросов к законодательству о государственной гражданской службе. Подобное создало основу для распространения иных нормативно-правовых актов, регулирующих гражданско-служебные отношения, на работников прокуратуры. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей

Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации (в рассматриваемом нами случае в органах прокуратуры), сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» [36] граждане, претендующие на замещение государственных должностей РФ, сводный перечень наименований которых утвержден Указом Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» [37], и лица, замещающие государственные должности РФ, представляют сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в соответствии с Положением и по формам справок, которые утверждены названным Указом.

1. *Старилов Ю.Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9.
2. *Братановский С.Н.* Административное право России. М., 2010. С. 329.
3. Приказ Следственного комитета при Прокуратуре РФ от 28.09.2007 № 21 «Об утверждении Правил внутреннего трудового распорядка Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс».
4. СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
5. Проект Федерального Закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» от 21.10.2004. www.churpanov.narod.ru/Library/03/01.htm.
6. *Крыжжановский П.А.* О соотношении понятий «правоохранительный орган» и «правоохранительная деятельность» // Современное право. 2008. № 4. С. 24.
7. Настольная книга прокурора. М., 2002. С. 109.
8. *Солонин В.* Организацию работы прокуратуры – на новый уровень // Реформирование правоохранительной системы: Сб. науч трудов. СПб., 2008. С. 400.
9. СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.
10. *Романов В.В., Кроз М.В.* Психологическая оценка при профессиональном отборе кадров для прокуратуры (современное состояние и перспективы) // Психология и практика. 2008. № 2.
11. Прокурорский надзор. Курс лекций / Под ред. Ю.Е.Винокурова. М., 2003.
12. *Осипян С.А.* Государственно-правовая природа и место органов прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора. М., 1996.
13. Бланк с текстом Присяги утвержден Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 03.11.1999 № 82 «О Присяге прокурора (следователя)» // СПС «Консультант Плюс».
14. *Братановский С.Н.* Сущность государственного управления. Саратов, 2008. С. 167.
15. *Алексеев С.С.* Право и управление в социалистическом обществе // Советское государство и право. 1973. № 6. С. 24.
16. *Шумилин В.* Не бойся закона а бойся законника. www.truenews.ru/main/city/daily/3455032.
17. *Маршанов М.Н.* Прокурорско-надзорное право // Проблемы правового регулирования. СПб., 1991. С. 288.
18. Постановление Правительства РФ от 19.09.1995 № 942 «О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием» // СЗ РФ. 1995. № 39. Ст. 3777.
19. Постановление Минтруда РФ и Госкомвуза РФ от 27.03.1996 № 16/1 «Об утверждении Временного положения о порядке проведения конкурса образовательных учреждений при размещении государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» // СПС «Консультант Плюс».
20. Постановление Госкомвуза РФ от 27.12.1995 «Об утверждении положения о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов» // Российская газета. 1996. 29 янв.
21. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 06.04.2007 № 44-ш «О создании федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2007. № 5.
22. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.11.1997 № 71 «О совершенствовании системы подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров» // СПС «Консультант Плюс».
23. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 09.11.2009 № 983-к «Об утверждении Инструкции по учёту кадров прокурорских работников в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
24. *Басков В.И. Коробейников Б.В.* Прокурорский надзор: Учебник. М., 2007. С. 278.
25. *Братановский С.Н.* Сущность управленческих отношений. М., 2008. С. 122.
26. СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
27. СЗ РФ. 2002. № 41. Ст. 3996.
28. СЗ РФ. 2002. № 41. Ст. 3995.
29. *Китрова Е.В., Кузьмин В.А.* Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. 2007.
30. *Кожевников О.А.* Уголовное право и судебная власть // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С. 132.
31. СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.
32. СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
33. СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.
34. СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
35. СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.
36. СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2543.
37. СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173.

Legal regulation of the staffing of the prosecution authorities of the Russian Federation

V.V. Strel'nikov, PhD in Law

In the article the basic problems of work with the personnel in the Prosecutor's office are discussed. The state service in the Prosecutor's office in its content is not identical to the public service that has taken place in the other law-enforcement bodies of the state executive power. Professional selection of candidates for the posts of prosecutors shall be carried out taking into account the following criteria: physical, moral, business, and organizational.

Key Words: Prosecutor's office, human resources policy, state service, managerial competence, disqualification

Corresponding address: graynworm@mail.ru