

На правах рукописи

СТРЕЛЬНИКОВ

Владилен Владимирович

**Административно-правовое регулирование службы
в органах и учреждениях прокуратуры
Российской Федерации**

12.00.14 - административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов - 2008

Работа выполнена на кафедре административного права и государственного строительства ГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Братановский Сергей Николаевич

Официальные оппоненты: заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Сергун Петр Павлович

кандидат юридических наук, доцент
Мильшин Юрий Николаевич

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Волгоградская академия
МВД России»

Защита состоится «___» _____ 2008 г. в ___ ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» _____ 2008 г.

Ученый секретарь регионального
диссертационного совета

И.С. Морозова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В текущем году прокуратуре Российской Федерации исполнилось 286 лет. Ее организационная и функционально-процессуальная деятельность активно способствовала сохранению в России единого правового пространства. Именно прокуратура во всех отраслях надзорной деятельности внесла достойный вклад в решение важнейшей задачи - защиты прав и законных интересов человека и гражданина, общества и государства. Не подменяя ни один из органов государственной власти (в их традиционном разделении на исполнительные, законодательные и судебные), прокуратура инициативно выполняет поставленные задачи по всем направлениям прокурорской деятельности.

Сформировавшиеся в современный период органы и учреждения прокуратуры Российской Федерации пользуются авторитетом в глазах населения. Успешная реализация полномочий прокурорскими работниками зависит от правильной организации службы в прокуратуре, надлежащего исполнения своих служебных обязанностей всеми ее сотрудниками. Государство и общество предъявляют повышенные требования к работникам прокуратуры. Новым этапом развития служебных отношений является создание Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Вместе с тем, в настоящее время в связи с произошедшими радикальными переменами в различных сферах общественной жизни действующее законодательство, регулирующее служебно-правовые отношения в органах прокуратуры Российской Федерации, во многом устарело. Не нашли своего закрепления в нормативно-правовых актах принципы государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры, правовой статус его работников, ответственность за воздействие в какой-либо форме на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемые

ими решения или воспрепятствование в какой-либо форме их деятельности; юридически не решены многие проблемы, возникающие при приеме на работу и прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры, при аттестации прокурорских кадров, применении к ним мер поощрения и дисциплинарной ответственности.

После принятия федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² законодательство о государственной службе поднято на более высокий уровень. Однако действующие нормативные акты, регулирующие организацию и прохождение службы в органах и учреждениях прокуратуры России, принимаются недостаточно быстро.

Положения, относящиеся к правовому статусу работника прокуратуры, определению круга его служебных прав и обязанностей и непосредственно связанные со службой в органах прокуратуры, частично урегулированы законодательством о государственной службе, однако они не отражают специфики служебно-правовых отношений в прокуратуре как особом государственном органе, осуществляющем надзор за исполнением Конституции РФ, законов и иных нормативных актов. Проведенный анализ правовых норм, относящихся к служебной деятельности органов прокуратуры, позволяет сделать вывод о необходимости реформирования указанных отношений на четко выработанной концептуальной основе, дальнейшего развития и совершенствования законодательства в данном направлении.

В связи с новым этапом формирования рыночных отношений, активизацией исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, происходящими в стране конституционными преобразованиями государственных органов, реформированием всей экономической и политической систем правовая регламентация прохождения государственной службы в органах прокуратуры приобретает все большую значимость. От ее

¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

надлежащего законодательного закрепления зависит функционирование всей системы органов прокуратуры и, в конечном итоге, выполнение поставленных государственных задач.

На основании изложенного возникает необходимость комплексного исследования административно-правового регулирования службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, а также поиска эффективных форм управленческого и законодательного воздействия на служебные отношения в прокуратуре в целях их стабилизации и улучшения в современных условиях.

Отмеченные обстоятельства свидетельствуют об актуальности диссертационного исследования и обуславливают выбор темы.

Степень научной разработанности темы исследования. Общетеоретической базой исследования послужили работы таких ученых как: А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, З. А. Багишаев, М. В. Баглай, И. И. Бачило, К. С. Бельский, С. Н. Братановский, В. В. Воробьев, Б. Н. Габричидзе, Н. И. Глазунова, В. Д. Граждан, А. А. Демин, Ю. А. Дмитриев, Ю. Р. Догадайло, В. Г. Игнатов, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, Л. М. Колодкин, А. П. Коренев, А. А. Муравьев, А. В. Оболонский, Е. В. Охотский, В. А. Прокошин, Ю. А. Розенбаум, Б. В. Россинский, С. С. Студеникин, Ю. А. Тихомиров, Ю. В. Туркова, С. Д. Хазанов, С. Е. Чаннов и ряда других авторов.

В диссертационном исследовании были использованы работы специалистов по правоохранительным органам и правоохранительной деятельности С. Н. Бабаева, В. П. Беляева, В. Г. Бессарабова, В. К. Боброва, С. А. Воронцова, Ю. Е. Винокурова, Ю. А. Дмитриева, А. Г. Звягинцева, С. М. Казанцева, В. В. Ключкова, М. Н. Маршунова, Ю. Н. Мильшина, Г. А. Мурашина, В. И. Рохлина, В. М. Савицкого, В. М. Семёнова, Д. Д. Семенчукова, П. П. Сергуна, Ю. Н. Скуратова, А. Ф. Смирнова, М. С. Шалумова, М. А. Шапкина, В. И. Швецова и ряда других.

Среди специалистов в области административного и служебного права необходимо отметить работы таких авторов как: А. А. Гришковец, Д. Н. Бахрах, Н. М. Казанцев, Н. М. Конин, В. А. Козбаненко, Б. М. Лазарев, В. М. Манохин, А. Ф. Ноздрачев, Д. М. Овсянко, Ю. Н. Старилов, К. А. Титов. Их труды создали теоретическую основу для развития института государственной службы в России.

Общим вопросам государственной службы посвящены диссертационные исследования Ю. М. Буравлева, В. В. Воробьева, К. В. Вострикова, Ю. Н. Гринько, В. С. Груздева, Д. С. Измайлова, Н. А. Кандриной, Н. В. Матвеевой, С. П. Минасяна, и ряда других ученых и специфике правоохранительной службы - С. В. Антонова, В. М. Бакуна, Д. С. Канищева, А. С. Коновалова, А. В. Никифорова, В. М. Шамарова, Э. М. Филипповой и некоторых других.

Цель и задачи исследования. Диссертационное исследование предпринято с целью определения места службы в органах прокуратуры в системе государственной службы Российской Федерации, ее правовой природы; научной разработки ее принципов; изучения теоретических и практических проблем ее прохождения; выработки конкретных рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в данном направлении.

Для достижения указанной цели диссертантом были поставлены следующие *задачи*:

- проанализировать исторический опыт развития института государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации;

- определить место государственной службы в прокуратуре в системе государственной службы России, выявить ее основные признаки и специфические черты, сформулировать понятия государственной службы в органах прокуратуры и служащего органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации;

- рассмотреть принципы государственной службы применительно к службе в органах прокуратуры;
- раскрыть особенности административно-правового статуса работника прокуратуры;
- выявить проблемные вопросы, возникающие при прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры, аттестации прокурорских кадров, при применении к ним мер поощрения и дисциплинарной ответственности;
- проанализировать состояние социально-материальных условий службы прокурорских работников в современных условиях и выработать пути совершенствования регулирующих их правовых норм;
- на основе проведенного исследования сделать обобщения и выводы; разработать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части, регуливающей вопросы прохождения государственной службы сотрудниками органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации.

Методология исследования. Достижение указанной цели и решение упомянутых выше задач направлены на обретение нового знания и предполагают использование определенной методологии и методики юридического исследования, понимаемой, прежде всего, в качестве способов интерпретации, установления фактов и их оценки.

В качестве базового при написании настоящей диссертации использован традиционный для юридических наук формально-логический метод, при котором выясняются те или иные юридические особенности явлений, принадлежность их к определенной группе, классификации и т. д. Также в настоящей работе применены общенаучные методы изучения (историко-юридический, индуктивный и дедуктивный) и частные методы исследования (структурный, системного анализа). Основу проведенного исследования составили современные учения о государстве и праве, которые определяют состав и последовательность процессов развития службы в

органах прокуратуры в современном российском государстве. В качестве отправных источников были использованы научные достижения конституционного, административного, трудового и финансового права. Это дало возможность автору обосновать ряд проблемных положений, которые имеют характер новых научных результатов. Проведенное исследование основывается на материалистической диалектике.

Осуществлен правовой анализ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,¹ логико-юридический анализ других правовых актов. Определенное место в работе уделено доктринальному толкованию отдельных понятий, важных для организации службы в органах прокуратуры.

Нормативную и эмпирическую базу составили: отечественные нормативные акты, а также действующие (или действовавшие) на территории Российской Федерации правовые нормативные акты Союза ССР; нормативно-правовые акты субъектов РФ; правоприменительные акты Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов РФ; литературные источники по теории государства и права, административному, трудовому, конституционному, прокурорско-надзорному праву, иным юридическим наукам; энциклопедические и справочные издания; публикации в периодической печати.

Объектом исследования является правовое регулирование административно-служебных отношений в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.

Предметом исследования послужили правовые нормы, регламентирующие деятельность органов прокуратуры Российской Федерации; положения других отраслей права, затрагивающие деятельность прокуратуры. Предметом исследования также являются организационно-правовые основы прохождения государственной службы в российской

¹Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

прокуратуре, а также особенности становления и развития института государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.

Научная новизна проведенного исследования связывается автором с комплексным освещением основных вопросов служебных правоотношений в органах и учреждениях прокуратуры. Она определяется тем, что диссертация:

- представляет собой одну из немногих монографических работ в российской научной литературе, в которой исследована проблема, имеющая большое научно-теоретическое и практическое значение для развития всей системы органов прокуратуры Российской Федерации;

- характеризуется своеобразием постановки научной проблемы и авторским подходом к ее разрешению;

- включает анализ малоизученных и противоречиво решаемых в литературе проблем совершенствования правового регулирования службы в органах прокуратуры.

На защиту выносятся следующие положения и выводы:

1. Сделан вывод о том, что служба в органах и учреждениях прокуратуры - исторически сформировавшийся институт. С момента возникновения прокурорская служба была особым видом государственной службы. Основные принципы деятельности органов прокуратуры дореволюционной России и службы прокурорских чинов - единство, централизация и независимость - нашли свое законодательное отражение в нормативных актах, регулирующих деятельность прокуратуры в советский период, а позднее и в законодательстве о прокуратуре Российской Федерации.

2. Дано авторское понятие **службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации** - как профессиональной правоохранительной деятельности служащих органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, направленной на обеспечение

верховенства законности, соблюдение прав и законных интересов граждан, общества и государства. Представляется целесообразным закрепить данное определение в Законе о прокуратуре.

3. Предложено определение **служащего органов прокуратуры как гражданина Российской Федерации, замещающего в установленном порядке включенную в штат должность в системе органов и учреждений прокуратуры РФ, имеющего классный чин, осуществляющего от имени государства правоохранительную деятельность и предоставленные ему полномочия по обеспечению верховенства законности, соблюдению прав и законных интересов граждан, общества и государства и получающего денежное содержание.** Считаем необходимым нормативно закрепить указанное понятие в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

4. Определено место федеральной государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации в системе Российского государства. Данная служба не относится ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветвям власти и является особым видом федеральной государственной правоохранительной службы. Прокуратура в системе разделения властей представляет собой отдельно стоящую систему государственных органов, которая имеет свои специфические цели и задачи, предназначение и организационную структуру.

5. Представлено впервые сформулированное определение **принципов федеральной государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации - это нормативно закрепленные основополагающие положения, касающиеся организации и прохождения государственной правоохранительной службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации и делающие стабильными государственно-служебные отношения в этой системе.** Автором раскрыты следующие принципы государственной службы применительно к служебно-правовым отношениям в органах прокуратуры: приоритет прав и свобод

человека и гражданина; равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к службе и равные условия ее прохождения в органах прокуратуры независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами служащего органов и учреждений прокуратуры; профессионализм и компетентность; стабильность службы в органах прокуратуры; доступность информации о службе в органах прокуратуры Российской Федерации; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; защищенность служащих органов прокуратуры от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Диссертантом предложено законодательное закрепление указанного определения и перечисленных выше принципов в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

6. Обоснована недостаточность возрастного ценза и стажа работы для занятия должности прокурора района (города) и прокурора субъекта Федерации, обозначенная в Законе о прокуратуре. В связи с этим целесообразно внести изменения в пункт 5 статьи 40¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и установить минимальный возраст для занятия должности прокурора района, города - 30 лет, при этом стаж работы в органах прокуратуры в качестве оперативного работника должен быть не менее семи лет. Кроме того, представляется необходимым законодательно установить минимальный возраст для занятия должности прокурора субъекта Федерации - 35 лет и требуемый стаж работы в органах прокуратуры - не менее десяти лет, в том числе на руководящих должностях - не менее пяти лет.

7. В целях повышения эффективности деятельности работников прокуратуры, улучшения процесса подбора кадрового состава необходимо

дальнейшее совершенствование аттестационной процедуры в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Для объективности оценки деловых и личностных качеств прокурорского работника автором предлагается ввести в состав аттестационных комиссий психологов и независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с профессиональной деятельностью работников, дополнив соответствующей нормой Положение об аттестации работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации.

8. Впервые предложена разработка уголовной и административной ответственности за нарушение части 1 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и включение соответствующих статей в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Утвержденная Законом о прокуратуре норма определяет, что воздействие в какой-либо форме на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность. Однако в действующем российском законодательстве не содержится специальных норм, устанавливающих указанную ответственность.

9. Обоснована необходимость предоставления отсрочки от призыва на военную службу всем без исключения служащим органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, а не только лицам, указанным в Законе о прокуратуре – прокурорам и следователям.

10. Предложено в качестве дополнительных социальных гарантий законодательно закрепить в статье 41⁴ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» иные виды отпусков, предоставляемых служащим органов и учреждений прокуратуры: отпуск для работы над диссертацией, отпуск для обучения, отпуск на период участия в предвыборной кампании в качестве кандидата в депутаты представительных органов власти, отпуск по семейным обстоятельствам.

11. Обоснована целесообразность исключения понижения в классном чине, указанного в статье 41⁷ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве одного из видов дисциплинарной ответственности и применяемого к сотрудникам прокуратуры за нарушение служебной дисциплины. Понижение в классном чине противоречит международным нормам, поскольку является одной из форм принудительного труда.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования заключается прежде всего в новых современных юридических подходах к изучению служебно-правовых отношений в органах прокуратуры. Положения диссертации могут быть использованы при совершенствовании законодательства, регулирующего административно-правовые отношения, которые складываются в процессе прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры.

Теоретическая разработка проблемы государственной правоохранительной службы в органах и учреждениях прокуратуры составляет определенный вклад в разработку общей концепции государственной службы в России и имеет значение для юридической науки в целом. Результаты исследования могут быть использованы для дальнейшего решения соответствующих проблем; углубления комплексных научно-практических исследований в русле современных тенденций конституционно-правового развития российского общества, построения демократического правового государства.

Практическая значимость исследования состоит в том, что выводы и положения, отмеченные в диссертации, могут найти практическое применение в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти. Внесены и обоснованы предложения, направленные на совершенствование Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также иных нормативно-правовых актов, регулирующих служебно-правовые отношения в прокуратуре Российской

Федерации. Особое значение диссертация имеет для практики подготовки высококвалифицированного кадрового состава служащих современных органов прокуратуры РФ

Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе при чтении курсов «Административное право», «Служебное право», «Прокурорский надзор».

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре административного права и государственного строительства ГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина». Основные положения диссертационного исследования изложены автором на научно-практической конференции «Информационные технологии в политическом, социальном и экономическом менеджменте» (Саратов, 2005 г.); Международной научно-практической конференции «Теоретико-методологические основы профессиональной подготовке кадров в регионе» (Пенза, 2006 г.); III Международной практической конференции «Инновационные процессы в менеджменте» (Пенза, 2006 г.); III Международной практической конференции «Современное состояние и перспективы развития материального и процессуального права в условиях судебно-правовой реформы» (Пенза, 2006 г.). По теме настоящего исследования опубликована монография и 8 научных статей.

Структура работы обусловлена целью, задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих в себе 7 параграфов, заключения. К диссертации прилагается список нормативных материалов и литературных источников, приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается выбор темы диссертационного исследования; определяются степень ее актуальности и научной

разработанности, цели и задачи, предмет, объект исследования; раскрывается научная новизна; содержатся основные положения, выносимые на защиту; определяется теоретическая и практическая значимость работы; сообщается об апробации результатов научного исследования.

Первая глава **«Административно-правовые основы организации службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации»** содержит в себе три параграфа.

В первом параграфе **«Историко-правовые аспекты службы в органах прокуратуры»** проведено исследование эволюции правовых форм организации и деятельности служебного аппарата прокуратуры в дореволюционный и советский период. Отмечается, что исторический анализ возникновения органов прокуратуры, их развития и функционирования свидетельствует о том, что служба в органах прокуратуры - исторически сформировавшийся институт. Органы прокуратуры, их функционирование целиком и полностью зависели от воли и авторитета правящей власти; они являлись своеобразным ее продолжением, оружием в борьбе с неугодными и способствовали ее укреплению. Служба в органах и учреждениях прокуратуры изначально являлась государственной и полностью зависела от воли правящего класса. Создание органа, способного осуществлять надзор за исполнением законов от имени государства, искоренять должностные преступления и проступки, является исторической закономерностью. Советская прокуратура берет свои основные начала в прокуратуре, сформировавшейся при царском режиме. Административно-правовые отношения, сложившиеся в органах прокуратуры в современный период, являются продолжением отношений, сформированных в период советской государственности. За годы советской власти в целом была создана жизнеспособная централизованная структура, отвечающая требованиям правящей власти, способная осуществлять возложенные на нее задачи. Служебно-правовые отношения в прокуратуре являются специфическими для системы государственной службы России и тесно связаны с

предназначением данного государственного органа.

Второй параграф *«Понятие и сущность службы в органах прокуратуры Российской Федерации»* целиком посвящен анализу понятия и сущности государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Автором исследованы различные точки зрения относительно места службы в органах прокуратуры среди службы в других государственных органах. Отмечается, что определение места органов прокуратуры в системе властных структур имеет решающее значение для перспектив развития и совершенствования служебно-правовых отношений. Органы прокуратуры не относятся к конституционно установленным ветвям власти – законодательной, исполнительной и судебной. Кроме того, не представляя собой какую-либо иную самостоятельную ветвь государственной власти, прокуратура в то же время выполняет в государственном механизме особую роль, определяемую историческими традициями и опытом, уровнем функционирования правовых институтов и выполнения своих правоохранительных задач, потребностями развития общества. Прокуратура является необходимым элементом, способствующим своей надзорной, процессуальной, координационной и иной деятельностью функционированию каждой ветви государственной власти в рамках определенных законом полномочий и одновременно их взаимодействию на основе обеспечения единства законности на всей территории Российской Федерации. Таким образом, прокуратура Российской Федерации является специфическим, отдельно стоящим федеральным государственным органом; следовательно, служба в органах прокуратуры является собой особый вид федеральной государственной правоохранительной службы, имеющий свои собственные принципы, формы и методы организации и деятельности.

Рассмотрение вопроса о службе в органах и учреждениях прокуратуры тесно связано с определением круга правовых источников, регламентирующих ее содержание. Нормативно-правовыми актами, регулирующими государственно-служебные отношения государственной

службы в органах и учреждениях прокуратуры РФ как в широком смысле, так и в узком ее понимании (как процесса осуществления непосредственной компетенции), являются законодательные и иные нормативные акты. К ним можно отнести Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (в частности, раздел V которого непосредственно посвящен службе и кадрам прокуратуры), иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ, приказы Генерального прокурора, приказы прокуроров субъектов Федерации, регламентирующие отдельные аспекты служебной деятельности прокурорских работников, а также приказы руководителей межгоррайпрокуратур.

В результате проведенного научного анализа автором сделан вывод о том, что правовое положение и условия службы в органах и учреждениях прокуратуры нуждаются в законодательном закреплении. Так, в части 1 статьи 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» отмечено, что правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются настоящим Федеральным законом в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». Однако данный нормативный акт согласно статье 72 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ признан утратившим силу.

Третий параграф ***«Принципы государственной правоохранительной службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации»*** посвящен определению и раскрытию принципов организации и прохождения службы в органах прокуратуры. В системе исходных начал организации и прохождения государственной службы важное место принадлежит принципам, которые представляют собой основные руководящие положения, идеи, пронизывающие всю

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

государственно-служебную деятельность. Таким образом, государственная правоохранительная служба в прокуратуре организуется и функционирует на определенных началах, в содержании которых получают наиболее четкое воплощение ее природа и сущность.

К сожалению, принципы федеральной государственной правоохранительной службы в органах и учреждениях прокуратуры РФ в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не отражены. Вместе с тем, общие принципы организации и деятельности прокуратуры РФ закреплены в статье 129 Конституции РФ, статье 4 указанного нормативного акта. К ним относятся:

- единство системы органов прокуратуры,
- централизация системы органов прокуратуры,
- независимость деятельности,
- законность деятельности,
- гласность.

Автором рассмотрены указанные принципы применительно к служебно-правовым отношениям в прокуратуре. Эти принципы являются базовыми, отправными началами прохождения службы в указанных органах. Однако ее содержание выходит за рамки указанных принципов и нуждается в дополнительной правовой регламентации, поскольку трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством Российской Федерации о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Автор приходит к выводу, что необходимо дополнительное законодательное закрепление принципов, отмеченных в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». При этом диссертантом выделены следующие принципы: приоритет прав и свобод человека и гражданина; равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к службе и равные условия ее прохождения в органах прокуратуры независимо

от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами служащего органов и учреждений прокуратуры; профессионализм и компетентность; стабильность службы в органах прокуратуры; доступность информации о службе в органах прокуратуры Российской Федерации; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; защищенность служащих органов прокуратуры от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. На наш взгляд, применительно к служебно-правовым отношениям, сложившимся в органах прокуратуры в современный период, необходимо законодательное закрепление указанных принципов в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Благодаря этому служба в органах прокуратуры будет осуществляться на более демократичной основе, приобретет стабильность и авторитет в глазах граждан и общественности.

Вторая глава **«Правовое регулирование прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры»** состоит из четырех параграфов.

Параграф первый ***«Административно-правовое регулирование формирования служебного прокурорского аппарата и прохождения службы»*** раскрывает особенности процедуры приема и прохождения службы в органах прокуратуры, работы с молодыми специалистами.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», определяя статус прокурорского работника, накладывает ограничения, правовая природа которых связана с правами, а именно с правами, которых работник органов прокуратуры не имеет, пока состоит на службе. Ограничения, установленные законом, действуют при прохождении службы в органах прокуратуры, а также при поступлении на службу, т. е. относятся к гражданину, который еще не стал работником органов прокуратуры. Таким образом, существующие ограничения, связанные со службой в органах и

учреждениях прокуратуры РФ, имеют легитимный характер, они оправданы и необходимы для защиты конституционного строя, прав и законных интересов гражданина. Специфический смысл и объем ограничений можно интерпретировать с учетом особых связей между государством и служащим органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации.

Автором делается вывод о том, что круг ограничений, указанный в рассматриваемом законе, не отвечает объективным требованиям, предъявляемым российским обществом к работникам органов и учреждений прокуратуры, и создает возможность для коррупционных проявлений в органах прокуратуры РФ. Ограничения и запреты, связанные со службой в органах прокуратуры, играют роль препятствий для злоупотребления властными полномочиями и создают условия для независимости служебной деятельности от давления с чьей-либо стороны. Кроме того, они гарантируют осуществление работником прокуратуры своих прав и призваны обеспечить эффективную служебную деятельность. Поэтому необходимо расширить и конкретизировать круг ограничений и запретов при прохождении службы в данных органах. В связи с этим целесообразно дополнить статьи 40¹ и 40² Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» отмеченными в законодательстве о государственной службе ограничениями и запретами, детально их разработать и применить к работникам органов и учреждений прокуратуры.

Диссертантом отмечено, что Закон о прокуратуре в части 1 статьи 5 определяет, что воздействие в какой-либо форме на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность. Однако в действующем российском законодательстве нет специальных норм, устанавливающих указанную ответственность. По мнению автора, необходимо закрепить данную ответственность в Уголовном Кодексе РФ и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Во втором параграфе *«Аттестация как важнейшее звено в системе правовой оценки труда служащих прокуратуры»* раскрывается сущность аттестационной процедуры в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Аттестация федеральных государственных служащих, к числу которых относятся прокурорские работники, установлена современным законодательством в качестве обязательной нормы для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой должности федеральной государственной службы, а также для решения вопроса о присвоении ему квалификационного разряда (в рассматриваемом случае - классного чина). Аттестация прокурорских работников является важнейшим элементом кадровой работы. Согласно статье 41 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорские работники подлежат аттестации в порядке, определяемом Генеральным прокурором Российской Федерации. Этот порядок установлен Положением об аттестации работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, утвержденным приказом Генерального прокурора РФ от 30 октября 1998 года № 74.¹ В соответствии с данным документом аттестация призвана способствовать совершенствованию деятельности органов и учреждений прокуратуры по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров, определению уровня профессиональной подготовки и соответствия работников занимаемой должности, созданию резерва кадров на выдвижение, решению вопросов о присвоении работникам первоначальных классных чинов, досрочном присвоении классных чинов, а в органах военной прокуратуры - воинских званий, а также классных чинов (воинских званий) выше положенных по занимаемой должности.

По мнению Ю.Н. Старилова механизм аттестации представляет собой способ организации и осуществления аттестационной деятельности, содействующий реализации функций аттестации, достижению ее

¹ Информационный Бюллетень Генеральной прокуратуры РФ. 1998. № 11.

эффективного воздействия на совершенствование кадровой функции управления персоналом. Данный механизм является комплексным организационным образованием и состоит из следующих четырех элементов: 1) субъект аттестации; 2) объект аттестации; 3) непосредственная деятельность по оценке и контролю за работой служащих (управленческая процедура); 4) правовые нормы, регулирующие порядок проведения аттестации.¹ Диссертантом рассмотрен механизм аттестации применительно к органам и учреждениям прокуратуры Российской Федерации.

Определение служебного соответствия прокурорского работника занимаемой должности является не целью аттестационной комиссии, а ее задачей, решение которой позволяет в конечном итоге улучшить качественный состав и расстановку кадров.

На основе проведенного анализа Положения об аттестации работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации аттестация служащих прокуратуры классифицирована диссертантом по: 1) целям или возможным принимаемым решениям; 2) периодичности; 3) обязательности для служащего прокуратуры.

Изучение проведения аттестаций в межгорайпрокуратурах свидетельствует о формализме: аттестуемые работники сами составляют на себя аттестации. Фиктивность аттестации в органах прокуратуры также выражается в том, что она дает оценку личности с позиций внешнего наблюдателя; сам оцениваемый при этом не заинтересован в получении объективной оценки своих качеств и заботится в первую очередь о том, чтобы выглядеть положительно в глазах аттестационной комиссии. По мнению автора, установление прямого запрета на составление работником аттестации на самого себя будет способствовать объективности его оценки. Поэтому целесообразно включить в Положение об аттестации работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации норму, обязывающую руководителя самостоятельно составлять аттестацию на

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002. С. 141.

находящегося в его подчинении работника. Также необходимо запретить аттестуемому сотруднику принимать участие в составлении на него аттестации и предусмотреть дисциплинарную ответственность за нарушение данного запрета. Кроме того, проведенное исследование свидетельствует о том, что в современных органах прокуратуры членами аттестационных комиссий не учитываются потенциальные возможности сотрудников трансформировать и развивать свою профессиональную деятельность; в лучшем случае оцениваются адаптационные возможности и способности аттестуемых использовать положительный опыт других. Предпосылки к этому заложены в Положении об аттестации работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, пункт 13.2 которого допускает рассмотрение аттестации в отсутствие аттестуемого работника. На наш взгляд, целесообразно внести изменения в указанное Положение и законодательно предусмотреть обязательное присутствие сотрудника на заседании аттестационной комиссии; в случае его неявки по каким-либо причинам аттестация должна быть перенесена. Не может быть объективным решение, принятое в отсутствие аттестуемого лица.

По мнению автора, способствовать решению проблем аттестации, связанных с квалифицированным подбором и расстановкой кадров, может обязательное участие в аттестационных процедурах экспертов и психологов.

Третий параграф **«Обеспечение социально-материальных условий службы и правовой защиты служащих органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации»** раскрывает особенности государственного социального обеспечения и гарантий, предоставляемых сотрудникам прокуратуры.

Социально-материальная и правовая защита сотрудников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации — сложное и понятие. Являясь предметом исследования административного, уголовного, гражданского, трудового, конституционного права, данная проблема в то же

время объективно требует общетеоретического анализа. Возможности теории государства и права позволяют разработать целостную теорию социально-правовой защиты и тем самым избежать издержек узкоотраслевого подхода в оценке содержания, направлений правового регулирования, гарантий; обосновать с учетом федерального устройства Российской Федерации предложения по совершенствованию этой деятельности. Отмечается, что в ходе исследования автор пришел к выводу, что виды отпусков, предусмотренных законодательством, не обеспечивают прокурорским работникам в полном объеме реализацию гарантированных государством прав. На основе этого автором обосновывается необходимость предоставления дополнительных (специальных) видов отпусков, а также их законодательного закрепления.

Кроме того, в данном параграфе рассмотрены не нашедшие своего законодательного решения вопросы материально-технического обеспечения деятельности прокуратуры и предоставления служащим органов и учреждений прокуратуры РФ жилых помещений.

Служащие прокуратуры находятся под особой охраной Российской Федерации. Выполняя правоохранительные функции, связанные с обеспечением законных прав и интересов граждан, общества и государства, они нуждаются в дополнительной защите. Вместе с тем, не урегулированы правовые вопросы обеспечения прокурорских работников несмертельным оружием самообороны, которое можно постоянно носить с собой (огнестрельное бесствольное оружие с патронами травматического и светозвукового действия).

Четвертый параграф ***«Правовое регулирование поощрения служащих органов и учреждений прокуратуры, порядка привлечения их к дисциплинарной и иной ответственности»*** отражает вопросы, связанные с поощрением, дисциплинарной и иной ответственностью прокурорских работников.

Любое государство имеет в арсенале средств воздействия на

участников общественных отношений систему мер поощрения.

Служащие прокуратуры должны следовать интересам безупречного выполнения служебного долга, глубоко знать порученное дело, повышать профессиональное мастерство в целях наилучшего осуществления своих обязанностей по укреплению законности и правопорядка. Государство в лице руководителей органов и учреждений прокуратуры берет на себя обязанность при наличии определенных оснований поощрять своих работников, и подобное заслуживает всемерной поддержки. Действенный механизм поощрения позволит повысить не только эффективность работы отдельного структурного подразделения, но и работы всей прокурорской системы в целом, деятельность каждого прокурора должна быть направлена на достижение этой основополагающей цели. По мнению автора, необходимо рассматривать поощрение не только как право руководителя, но и его обязанность, поскольку достойный прокурорский работник, имеющий право на поощрение, должен быть поощрен.

Кроме того, необходимо законодательно предусмотреть дополнительные поощрительные меры применительно к работникам органов и учреждений прокуратуры, имеющим продолжительный стаж службы. Проведенный анализ показывает что в пункте 5 статьи 41⁶ Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» упоминается использование средств подарочного и наградного фондов, порядок образования которых законодательно не определен.

Рассматривая вопрос о поощрении в органах прокуратуры, необходимо отметить, что Генеральный прокурор РФ может устанавливать виды поощрений, не предусмотренные пунктом 1 статьи 41⁶ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Кроме того, в его компетенцию входят полномочия о поощрении лиц, не являющихся работниками органов и учреждений прокуратуры, оказавших существенную помощь в укреплении законности и развитии системы прокуратуры Российской Федерации (пункт 6 статьи 41⁶ Закона). На взгляд диссертанта, данное положение нуждается в

законодательном уточнении. Из смысла Закона явно усматривается, что к лицам, не являющимся работниками органов и учреждений российской прокуратуры, не могут быть применены такие меры поощрения, как досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного, награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации», награждение нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» с одновременным вручением грамоты Генерального прокурора Российской Федерации. Занесение на Доску почета, в Книгу почета работников прокуратуры подобных лиц также является сомнительным.

По мнению автора, содержание дисциплинарной ответственности тесно связано с морально-этическими требованиями, предъявляемыми к служащему прокуратуры. Нарушение законности и дисциплины сотрудниками прокуратуры оказывает негативное влияние на эффективность профессиональной деятельности органов прокуратуры, дискредитирует прокуратуру в глазах населения. Поэтому первостепенное значение придается вопросам соблюдения сотрудниками служебной дисциплины и законности, от решения которых во многом зависит степень доверия граждан к данному правоохранительному органу.

В результате анализа правовых норм автором делается вывод о том, что нет необходимости законодательно закреплять такой вид дисциплинарной ответственности, как понижение в должности; целесообразно внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и его исключить.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются выводы, полученные в процессе проведенной работы; даются рекомендации; указываются пути решения наиболее важных теоретических и практических проблем, вытекающих из проведенного диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы работы:

Публикации в изданиях, предусмотренных перечнем ВАК России:

1. *Стрельников В. В.* Правовые проблемы приема на службу в органы и учреждения прокуратуры Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина. Саратов: ГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина», 2007. № 12. (0,3 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

1. *Стрельников В. В.* Организация деятельности прокуратуры России в XVIII — начале XX вв. / Саратовская область, пос. Базарный Карабулак, Изд-во «Эдельвейс», 2004. (2,0 п.л.);

2. *Стрельников В. В.* Организация связей прокуратуры со средствами массовой информации // Организация эффективного взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса: Сб. науч. тр. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина, 2006. (0,3 п.л.);

3. *Стрельников В. В.* Использование новых информационных технологий в деятельности органов прокуратуры // Информационные технологии в политическом, социальном и экономическом менеджменте: Сб. науч. тр. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2006. (0,2 п.л.);

4. *Стрельников В. В.* Роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Тольятти, 2006. Вып. 59. (0,3 п.л.);

5. *Стрельников В. В.* Организация работы прокуратуры по рассмотрению жалоб, заявлений и обращений // Вестник Волжского

университета им. В. Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Тольятти, 2006. Вып. 59. (0,3 п.л.);

6. *Стрельников В. В.* Принципы организации и деятельности органов прокуратуры // Современное состояние и перспективы развития материального и процессуального права в условиях судебно-правовой реформы: Сборник статей III Международной научно-практической конференции. Пенза: НОУ «Приволжский Дом знаний», 2006. (0,2 п.л.);

7. *Стрельников В. В.* Присвоение классных чинов работникам органов и учреждений прокуратуры // Инновационные процессы в менеджменте: Сборник статей III Международной научно-практической конференции. Пенза: НОУ «Приволжский Дом знаний», 2006. (0,2 п.л.);

8. *Стрельников В. В.* Организация приема на службу в органы и учреждения прокуратуры. Работа с молодыми специалистами // Теоретико-методологические основы профессиональной подготовки кадров в регионе: Сборник статей Международной научно-практической конференции. Пенза: НОУ «Приволжский Дом знаний», 2006. (0,2 п.л.).

9. *Стрельников В. В., Братановский С. Н.* Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации: Монография. Саратов, 2007 (15 п.л.) (соавторство не разделено).