

На правах рукописи

КАЗАКОВ Виктор Васильевич

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И МЕХАНИЗМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
СЛУЖБЫ ПРОКУРОРОВ В РОССИИ
И В ДРУГИХ ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СНГ**

(сравнительно - правовое исследование)

Специальность 12.00.11 – «Судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Диссертация выполнена
в Федеральном государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

- Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Бессарабов Владимир Григорьевич
- Официальные оппоненты: заслуженный юрист Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор
Винокуров Юрий Евгеньевич

кандидат юридических наук
Артамонова Екатерина Михайловна
- Ведущая организация: ГОУ ВПО «Саратовская государственная
академия права»

Защита состоится 26 октября 2011 г. в 14.00 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «16» сентября 2011 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «_____» _____ 2011 г.

Ученый секретарь диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

I. Общие положения

Актуальность темы исследования. По важности решаемых задач, общественной востребованности и социальной ответственности государственная служба прокуроров (далее – служба прокурорская, прокурорских работников) занимает одно из высоких мест в иерархии профессиональной деятельности граждан. Прокурорские работники Российской Федерации (далее – России), а также государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ, государства, страны Содружества) активно утверждают на некогда едином державном пространстве режим законности и верховенство права в сферах обеспечения прав человека и гражданина, регулирования социально – экономических отношений. Присущими их служебной деятельности полномочиями они обеспечивают целостность исполнения государственными органами, общественными объединениями, юридическими, должностными, физическими лицами требований национального законодательства. В этом проявляется статусное конституционно-правовое положение прокуратуры и государственной службы прокуроров. Оно определяет ее в особый вид профессиональной деятельности и государственной службы. Служба прокуроров в государствах – участниках СНГ – это созданный на основе их конституций и законов постоянно действующий внутрисистемный юридический механизм, который оперативно, часто в режиме текущего времени, реагирует на вскрываемые нарушения законности и правопорядка. Тем самым обеспечивается единство правового поля в интересах их интегрированного социально - экономического развития и граждан. Эффективность деятельности прокуратуры в защите прав человека и гражданина, в решении общегосударственных задач в экономической, социальной, политической, финансовой и других сферах во многом зависит от качества подбора и рациональной расстановки кадров прокуроров. При всей общности условий многолетнего совместного развития в составе единого союзного государства и ныне в независимых государствах – участниках СНГ за истекший период накоплен значительный и своеобразный опыт формирования и развития служебного статуса прокуроров, прохождения ими

службы. Потребность научного осмысления их основных тенденций, позитивных и негативных сторон в функционировании, разработанности правовых и социальных вопросов организации службы прокуроров в государствах – участниках СНГ обуславливает необходимость проведения сравнительно-правового исследования по указанной теме.

Между тем правовые и организационные вопросы службы прокуроров в государствах – участниках СНГ в отечественной и зарубежной юридической науке до настоящего времени не были предметом целенаправленной компаративистики. Различные аспекты организации и деятельности органов прокуратуры царского, советского и постперестроечного периодов в отдельно взятом государстве – участнике СНГ рассматривались обособленно, с позиций установления места и роли прокуратуры в системе национальных государственных институтов, оптимальности ее структуры и функциональной деятельности, и т.п.

В связи с этим исследование теоретических и прикладных проблем организации и прохождения службы прокуроров в государствах – участниках СНГ в свете сравнительного правоведения, в целях взаимного восприятия положительного опыта друг друга предопределяет актуальность настоящего диссертационного исследования, его научную новизну и практическую значимость.

Цель и задачи исследования.

Основная цель состоит в том, чтобы по результатам сравнительного исследования правовых и организационных основ государственной службы прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ, практики реализации национального законодательства, современного состояния кадровой обеспеченности в органах прокуратуры Российской Федерации и других государств – участников Содружества сформулировать теоретические положения и практические рекомендации по совершенствованию нормативной правовой базы, а также оптимизации порядка и условий организации и прохождения этого вида государственной службы.

Достижение указанной цели обуславливает необходимость **решения следующих задач:**

- осуществить сравнительно - правовой анализ основных положений законодательства о государственной службе прокуроров в Российской Федерации и в других государствах – участниках СНГ, выявить позитивный опыт правового регулирования этой деятельности и определить меры по его использованию в нашей стране;

- дать научную оценку уровню правовой разработанности порядка и условий прохождения службы прокурорами, современному состоянию кадрового обеспечения в прокуратурах Российской Федерации и других государств Содружества;

- исследовать предмет и специфику службы прокуроров в государствах – участниках СНГ как самостоятельного вида государственной службы, выявить тенденции ее развития;

- изучить накопленный в прокуратурах государств – участников СНГ опыт кадрового обеспечения службы прокуроров, а также выявить существующие проблемы в деле организации ее прохождения;

- разработать научно обоснованные предложения по совершенствованию правовых и организационных основ отечественной государственной службы прокуроров с учетом положительного опыта нормотворчества и организации управления кадровым составом в прокуратурах государств – участников СНГ.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие между прокуратурой и гражданами в процессе их поступления на государственную службу прокуроров, ее прохождения и прекращения в Российской Федерации и в других государствах – участниках СНГ, а также возникающие при этом проблемные ситуации, требующие научного, законодательного и организационного разрешения в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие вопросы государственной службы прокуроров и складывающаяся при этом правоприменительная практика, порядок деятельности по организации прохождения государственной службы прокуроров в Российской Федерации и в других государствах – участниках СНГ.

Методология исследования основана на использовании общенаучных и частнонаучных методов получения новых научных знаний (исторического, системно-структурного, технико-юридического, логического, статистического, сравнительного правоведения, социологического), позволивших достигнуть цель и решить задачи исследования по избранной проблематике.

Теоретическую основу исследования составили научные труды отечественных и зарубежных ученых в области прокурорского надзора и государственной службы: С.В. Антонова, В.И. Баскова, Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, В.Г. Бессарабова, А.Д. Бойкова, Н.А. Воскресенского, В.Н. Галузо, В.Н. Додонова, П.А. Зайончковского, О.А. Зайцева, А.Г. Звягинцева, Г.Х. Ефремовой, И.С. Игнатова, С.М. Казанцева, Ф.М. Кобзарева, Б.В. Коробейникова, М.В. Кроза, В.Ф. Крюкова, В.Г. Лебединского, А.А. Леви, М.Н. Маршунова, Г.А. Мурашина, Т.А. Нестеровой, А.Ф. Ноздрачева, Г.Л. Озеровой, Ю.Г. Орлова, Д.О. Рассадкина, Т.А. Решетниковой, В.В. Романова, В.И. Рохлина, М.Ф. Румянцевой, В.П. Рябцева, Д.О. Серова, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, В.В. Стрельникова, А.Я. Сухарева, М.С. Шалумова, В.И. Шинда, В.Ю. Шобухина, С.П. Щербы, В.Б. Ястребова и других.

Диссертант опирался на труды ученых государств – участников СНГ, занимавшихся разработкой различных аспектов службы прокуроров: М.М. Алиева, А.В. Багдасаряна, И.Ж. Бахтыбаева, И.В. Велиева, К.Э. Годжаева, А.М. Джафарова, С.К. Журсимбаева, Г.С. Казиняна, М. Махбубова, К.А. Мирзоева, И.С. Мухаммадиева, М.С. Нарикбаева, Г.П. Середы, В.В. Сухоноса, Р.Т. Тусупбекова, Ж.А. Туякбаева, Г.К. Утибаева, Н.К. Якимчука и других. Преемственность некоторых положений нормативного регулирования и организации службы прокуроров на этапах ее исторического развития, рассмат-

риваемых в диссертационной работе, предопределила необходимость обращения автора к научным трудам правоведов XIX – начала XX в., таких как Э.Н. Берендтс, Н.А. Буцковский, В.И. Веретенников, Ф.Ф. Вигель, С.И. Викторский, А.Д. Градовский, В.И. Евреинов, П.И. Иванов, В.В. Ивановский, В.О. Ключевский, Н.В. Муравьев, А.В. Никитенко, В.И. Снежневский, О.О. Эйхельман.

Нормативную основу исследования составили положения конституций Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан, Украины, международные правовые акты, законодательные и другие нормативные правовые акты этих государств о прокуратуре, приказы, положения, указания генеральных прокуроров государств Содружества по вопросам прохождения службы прокурорами.

Эмпирической базой исследования послужили результаты анализа материалов Секретариата Координационного Совета Генеральных прокуроров государств – участников СНГ, справок, обобщений, информации, статистических отчетов генеральных прокуратур государств – участников СНГ за 1999 – 2010 гг.; научно - практических материалов Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Школы прокуратуры Генеральной прокуратуры Азербайджанской Республики, Национальной академии прокуратуры Украины и Института повышения квалификации кадров органов прокуратуры, изучения проблем законности и правопорядка им. С. Ескараева при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан; результаты социологического исследования (анкетирования) 187 прокурорских работников Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова и Украины.

Научная новизна диссертации заключается в том, что она является одной из первых научно - квалификационных работ, в которой осуществлено сравнительно - правовое исследование состояния и направлений совершенствования государственной службы прокуроров и ее кадрового обеспечения в

прокуратурах Российской Федерации и других государств – участников СНГ в современный период.

В диссертации разработаны научные положения институционально-правового определения службы прокуроров, совершенствования направлений кадровой работы, об изменении отдельных элементов службы прокуроров, раскрыты особенности и перспективы правового регулирования государственной службы прокуроров в Российской Федерации. При этом автором сформулированы научно - обоснованные предложения о необходимости уточнения в законе ограничений при поступлении на службу прокуроров и оснований ее прекращения, а также закрепления надежных гарантий социальной и правовой защиты прокуроров во всех государствах – участниках СНГ.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Авторское определение понятия службы прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ как самостоятельного вида государственной службы в национальных правовых системах – «Государственная служба прокуроров есть установленная законодательством на основе конституционных положений профессиональная деятельность граждан на занимаемых ими должностях прокурорских работников, реализующих функции и полномочия прокуратуры, включающая условия ее прохождения, содержащие вопросы приема, расстановки, воспитания и профессионального обучения, продвижения по иерархии установленных должностей, присвоения классов чин, аттестации, поощрения, материального и пенсионного обеспечения, государственной защиты и страхования, освобождения от занимаемых должностей и увольнения».

2. Реформа имеющихся и создание новых правовых и организационных основ службы прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ осуществляется в том числе на основе европейских стандартов функционирования этой службы, подбора и профессиональной подготовки прокурорских кадров, законодательного обеспечения правового статуса и полномочий прокуроров,

а также государственных гарантий безопасности их профессиональной деятельности.

3. С учетом международных правовых документов сформулированы научно обоснованные предложения по дальнейшему совершенствованию службы прокуроров, включая: укомплектование ее квалифицированными и компетентными кадрами, исключив возможность принятия на прокурорские должности лиц, не имеющих полного юридического образования; развитие системы повышения квалификации прокурорских работников исключительно на базе специализированных учебных заведений прокуратуры (академии, институты, базовые прокуратуры, региональные учебные центры и др.), модернизацию существующих систем подготовки и использования современных методов обучения посредством электронного информационного обеспечения с максимальной ориентацией на практическую направленность; ведение воспитательной работы, укрепление дисциплины и противодействие коррупции; совершенствование работы кадровых подразделений, повышение эффективности деятельности служб внутренней безопасности, изучение и внедрение положительного опыта организации кадровой работы в прокуратурах государств – участников СНГ.

4. Научно обоснованное предложение о целесообразности принятия отдельного межгосударственного соглашения государствами – участниками СНГ по вопросам улучшения материального и социального обеспечения прокурорских работников стран Содружества, а также подготовленный рабочей группой Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации под руководством диссертанта проект Соглашения о порядке пенсионного обеспечения работников органов и учреждений прокуратур и членов их семей и государственного страхования работников органов и учреждений прокуратур государств – участников СНГ.

5. Научные положения о необходимости совершенствования правовых основ государственной службы прокуроров, а также повышения ее качества и эффективности путём закрепления именно в законодательных актах наиболее

важных положений, таких как: 1) условий приема граждан на этот вид государственной службы; 2) перечень необходимых моральных, психологических и профессиональных качеств для поступления на службу в органы прокуратуры; 3) свод квалификационных требований по должностям прокурорской службы, 4) перечень заболеваний, исключающих возможность замещения лицами должностей прокурорской службы; 5) порядок и сроки обязательного регулярного медицинского обследования прокуроров; 6) механизм обеспечения их безопасности и физической защиты в целях преодоления скрытого или прямого противодействия деятельности прокурорских работников.

6. Научные положения автора о роли психологов в практике кадрового обеспечения службы прокуроров и предложения о закреплении правового статуса психологов в законах о прокуратуре Российской Федерации и других государств Содружества.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Конкретные выводы и положения научного и прикладного характера, сформулированные по результатам сравнительно - правового исследования, вносят определенный вклад в теорию прокурорского надзора, в развитие правовых основ государственной службы прокуроров. На базе соответствующей научной аргументации автором предложен ряд конструктивных решений по совершенствованию порядка поступления на службу в органы российской прокуратуры и ее прохождения прокурорами с учетом положительного опыта других государств – участников СНГ. Предложенные в работе теоретические положения расширяют и дополняют современные знания об организации прохождения службы прокурорами в государствах Содружества, а также способствуют научному разрешению проблемных ситуаций, возникающих в данной сфере правоотношений.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что они могут быть использованы в целях совершенствования действующего законодательства и ведомственных нормативных актов при подготовке научно-методических и практических пособий для прокуроров, в практической деятельности органов прокуратуры, а также в учебном процессе вузов госу-

дарств – участников СНГ по юридическим специальностям и в системе повышения квалификации прокурорских кадров.

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлены автором в докладах на научно-практическом семинаре аспирантов и соискателей «Прокуратура. Личность. Общество. Государство» (г. Москва, 30.09.2008), научно-практической конференции «Место и роль прокуратуры в конституционной системе органов государственной власти Российской Федерации по обеспечению законности» (г. Москва, 28.11.2008), научной конференции «Современные тенденции в развитии правового статуса и основных направлений правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации» (г. Москва, 15.04.2009), в научных сообщениях на международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы профессиональной подготовки судей, прокуроров и работников правоохранительных органов» (Национальная академия прокуратуры Украины, г. Киев, 23.04.2009), на международной конференции «Европейские стандарты профессиональной подготовки прокуроров и судей» по плану Совместной Программы Европейской Комиссии и Совета Европы (Национальная академия прокуратуры Украины, г. Киев, 25 – 26.11.2010). Отдельные положения исследования использованы в научных сообщениях и выступлениях на круглом столе научно - педагогических работников Национальной академии прокуратуры Украины и Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Киев, апрель 2008 г.), на семинарах с прокурорами районов и городов по вопросам организации их управленческой и практической деятельности, а также кадровой работы в этом звене органов прокуратуры (г. Владимир, апрель 2005 г.; г. Белгород, июнь 2005 г.; г. Санкт – Петербург, апрель 2009 г.; г. Кольчугин Владимирской обл., апрель 2010 г.; г. Нижний Новгород, апрель 2010 г.), на круглом столе с делегациями прокурорских работников Армении, Вьетнама, и Испании. Диссертант принимал участие в качестве руководителя (выступление с докладом) в работе Всероссийского совещания руководителей территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации и их кадровых подразделений по вопросам

введения в системе федеральной государственной гражданской службы (г. Санкт-Петербург, 21 – 23 апреля 2006 г.), коллегии прокуратуры г. Санкт-Петербурга (ноябрь 2006 г.), а также выступал в Институте повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации с лекциями «Организация кадровой работы в прокуратуре района, города с районным делением», «Организация кадровой работы в прокуратурах субъектов и приравненных к ним прокуратур».

Содержащиеся в диссертации результаты исследования использовались при подготовке в 2008 – 2009 гг. в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации информационно-аналитических обзоров по теме «Деятельность прокуратур государств – участников СНГ по защите прав граждан, в особенности находящихся за пределами своего государства», переданных в Секретариат Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ. Основные результаты исследования опубликованы в 9 научных работах автора, 4 из них – в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации и 1 Президиумом ВАК Украины.

Структура диссертации обусловлена содержанием темы, характером цели и задач исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

II. Основное содержание диссертации

Во введении определены объект, предмет, цель, задачи, методология, методика исследования, состояние разработанности проблемы, обосновывается актуальность и научная новизна работы, ее теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, формулируются предложения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования.

Первая глава «Институт государственной службы прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ» посвящена исследованию теоретико - правовых основ данного института, истории его эволюции.

В первом параграфе «Становление службы прокуроров в Российской империи и СССР» определено понятие службы прокуроров в государствах Содружества, входивших в состав СССР, как одного из видов государственной службы. На основе анализа исторических фактов в сфере государственного управления, правоприменения, развития законодательства в Российской империи и СССР, включавших в себя в большей или меньшей мере административно-территориальные образования современных государств – участников СНГ, раскрываются причины учреждения специального государственного органа – прокуратуры с присущей ему службой прокуроров. На основе, предпринятой в диссертации классификации и систематизации излагается содержание основных нормативно-правовых и некоторых ведомственных актов Российской империи и СССР, определявших организацию и деятельность прокуратуры, в том числе структуру и штат должностей прокурорских работников, их полномочий и служебных обязанностей, условий приема лиц на должности прокурорской службы и порядка ее прохождения с позиций установления ее признаков как самостоятельного вида государственной службы.

Первоосновой государственной потребности учреждения прокуратуры и прокурорской службы, по мнению диссертанта, явилось выработанное Петром I его личное философско-правовое понимание необходимости регулирования российских социально-экономических отношений посредством применения законодательства. Эффективным инструментом обеспечения использования законодательства в этом качестве на основе имевшегося опыта государственного управления представлялась Ему известная и поэтому Им избранная совокупность прокурорских должностей. В последующем правители России, руководители и законодательные органы СССР и государств – участников СНГ также оценивали результаты практики ис-

пользования функций различных государственных институтов в деле регулирования социально-экономических отношений и делали выводы о необходимости сохранения образовавшейся системы органов прокуратуры в качестве одной из важнейших опор реализации (через процесс обеспечения исполнения законодательства) проводимой ими политики и управления во всех сферах жизнедеятельности граждан. Веками складывающееся историческое единство многих народов государства российского, которые ныне имеют самостоятельный государственный суверенитет и входят в состав СНГ, однородность в основном их правовых систем (при индивидуальности развития) порождают и определенное политико - правовое понимание единства приемлемых подходов к эффективному регулированию часто одинаковых в современных условиях социально-экономических отношений, в том числе связанных с решением многих совместных задач укрепления законности и правопорядка. Тем самым легитимная метаморфоза правового статуса прокуратуры Российской Федерации и других стран СНГ, как реальная очевидность, произошла именно под влиянием исторических преобразований в наших национальных обществах переходного периода.

В параграфе втором «Нормативное правовое регулирование службы прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ» анализируется законодательство и другие, правовые и локальные акты, регулирующие вопросы прохождения прокурорской службы. К числу источников ее правового регулирования относятся международно-правовые договоры, соглашения и иные межгосударственные нормативные акты, в их числе Рекомендации Совета Европы 1604 (2003) 1 «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона», Рекомендации № R (2002) 19 Комитета министров Совета Европы государствам членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия», Заключение № 3 СРЕ (2008) 3 Конференции Генеральных прокуроров стран Европы «Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных

интересов вне уголовно - правовой сферы». Наряду с ними документы, принятые в результате сотрудничества государств – участников СНГ. Последние близки в понимании единства разрешения основных проблем формирования квалифицированных прокурорских кадров. Свидетельством этому служат принятый на XXVII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 16.11.2006 № 27-6) Модельный закон о прокуратуре, Соглашение правительств государств – участников СНГ от 25.11.1998, предусматривающее взаимный зачет в общий трудовой стаж и выслугу лет службы в органах и учреждениях прокуратуры в государствах – участниках СНГ. Стремясь к всестороннему развитию сотрудничества в сфере социальной защиты прокурорских работников в государствах – участниках Содружества, на основании указанного Соглашения, а также Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26.05.1995 и Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации специальной рабочей группой, возглавляемой диссертантом, было разработано Соглашение о порядке пенсионного обеспечения работников органов и учреждений прокуратур и членов их семей и государственного страхования работников органов и учреждений прокуратур государств – участников СНГ, проект которого представлен в конце 2009 г. в секретариат Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ.

Статус прокуратур государств – участников СНГ определен в их Основных законах. В конституциях Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Казахстан, Республики Молдова и Российской Федерации вопросы прокуратуры включены в главы, посвященные судебной власти; Кыргызской Республики – в главу «Исполнительная власть»; Республики Беларусь, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан – в самостоятельные главы «Прокуратура», Туркменистана и Украины – в специальные разделы.

Регулирование отношений службы прокуроров должно отличаться четкостью, определенностью и полнотой правовой регламентации, высокой степенью ее нормативной обеспеченности. Это обусловлено тем, что исполнение ими своих служебных обязанностей имеет надзорный характер и сопряжено с императивностью рассмотрения и выполнения в предусмотренных законом формах их законных требований субъектами правоотношений. При таких обстоятельствах возрастает значение легитимности должностного лица прокурорской службы и исполняемых им служебных обязанностей, реализации полномочий: законности нахождения лица в занимаемой им должности с учетом уровня его профессионального образования, служебной аттестации на соответствие занимаемой должности, его адекватного понимания и отношения к исполнению служебных обязанностей, профессиональной компетенции (оптимальное распределение обязанностей между прокурорскими работниками по направлениям и предметам надзора), законности локального правового акта, наделяющего его определенными служебными обязанностями и полномочиями и т.д.

В третьем параграфе «Понятие, цели, задачи и принципы службы прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ» освещаются вопросы направленности прокурорской службы. К числу ее главных целей, по мнению автора, следует отнести обеспечение практической реализации функций прокуратуры, решение стоящих перед прокуратурой задач по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. В связи с этим формулируются следующие направления: формирование профессионального и компетентного кадрового состава прокуроров; укрепление их правового и социального статуса как государственных служащих органов прокуратуры; повышение в целом общественного престижа прокурорской службы и авторитета профессиональной деятельности прокурорских работников (обеспече-

ние условий реализации социально-правовых, материальных и иных гарантий прокурорских работников и ряд других).

Анализ законодательства государств – участников СНГ позволяет сделать вывод о том, что в их нормативных актах закреплены в основном идентичные или сходные принципы государственной службы прокуроров: законность службы; служение общенародным интересам (личности, общества, государства); приоритет прав и свобод человека и гражданина; признание высокой значимости и всемерное поддержание авторитета службы в обществе; обязательность для работников прокуратуры решений, принятых вышестоящими органами прокуратуры и их руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством этих стран; профессионализм и компетентность работников прокуратуры; наличие определенных ограничений прав и свобод прокурорских работников; внепартийность службы; ответственность государственных служащих прокуратуры за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей; стабильность и ротация (замена) кадров прокуратуры в сочетании с правом продвижения по службе; равный доступ граждан государства к службе и единство требований к прохождению службы в прокуратуре; социальная защищенность работников прокуратуры; открытость и подконтрольность службы гражданскому обществу; сочетание гласности и конфиденциальности при подборе и расстановке прокурорских кадров и прохождении ими государственной службы.

Современные масштабы и сложность профессиональной деятельности прокурорских работников государств – участников СНГ предопределяют необходимость дальнейшего совершенствования нормативно-правовых основ и методики решения кадровых вопросов (отбор, конкурс, аттестация, управление карьерой, квалификационные экзамены, формирование резерва и др.) прохождения службы прокурорами в соответствии с принципами состязательности и здоровой конкуренции среди прокурорских работников; должностного продвижения на основании заслуг и достоинств; развития культуры

управления кадровыми процессами и возникающими отношениями между их субъектами; сбалансированности состава кадрового корпуса по возрастным группам, стажу и опыту службы и иным характеристикам.

Во второй главе «Организация и механизмы функционирования службы прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ» исследуются вопросы поступления, прохождения и прекращения службы в прокуратурах стран Содружества.

В первом параграфе «Поступление на службу прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ» освещаются основные условия и порядок занятия гражданами должностей прокурорских работников.

Исследование вопроса компетенции должностных лиц органов прокуратуры СНГ при назначении граждан на должности прокурорской службы осуществляется с позиций незыблемости принципов невмешательства в прокурорскую деятельность и обеспечения единства исполнения (соблюдения) национального законодательства. Нормативно установлен порядок подбора лиц, их назначения на должности прокурорской службы в государствах – участниках СНГ. Его суть состоит в наделении этими правами руководителя прокуратуры, в чьи служебные обязанности входит и непосредственное осуществление прокурорских функций, что создает единство внутривластной направленности, как практики прокурорского надзора, так и обеспечивающей ее кадровой деятельности. Единение в полномочиях руководителей прокуратуры вопросов организации и руководства профессиональной деятельностью прокурорских работников выражается в том, что, обладая непосредственными знаниями квалификационных характеристик по указанным должностям, они выработывают и квалификационные требования к лицам, эти должности замещающим, для обеспечения надлежащего выполнения поставленных перед прокуратурой задач. Таким образом, формируется целостность практической деятельности по созданию корпуса высокопрофессиональных государственных служащих – прокуроров, обеспечивающих законность во всех сферах государственной и

общественной жизни. В каждой из стран СНГ на службу прокуроров в силу специфики их профессиональной деятельности и высокой гражданской ответственности принимаются лица, способные и достойные исполнять обязанности на соответствующих должностях. Предъявляемые при этом требования, условия и порядок приема на службу в прокуратуру устанавливаются с учетом положений трудового законодательства, законодательства о прокуратуре и законодательства о государственной службе.

В научной среде предъявляемые требования к кандидатам на службу в прокуратуру условно подразделяют на три группы: общие – для всех прокурорских работников, специальные – для прокуроров, дополнительные – для лиц, назначаемых на должности прокуроров городов, районов, регионов.

Во втором параграфе «Прохождение службы и воспитание кадров прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ» освещаются основные элементы прохождения службы прокурорскими работниками, включающие аттестацию, присвоение классного чина (воинского звания), назначение на вышестоящую должность, повышение профессиональной квалификации и профессиональную переподготовку, формирование резерва кадров на выдвижение на вышестоящие должности, перевод на службу в другую местность.

Анализ положений законодательства государств Содружества о направленности тематики прохождения службы прокурорами позволили автору прийти к выводу о ее двойственности. Она заключается в признании равноправными просматривающихся в ее содержании как вопросов, решение которых способствует успешной реализации функций прокурорской системы, так и вопросов, решение которых компенсирует и стимулирует интеллектуальные, психофизические затраты прокурора при осуществлении полномочий в контексте этих функций, т.е. учитывает их интересы. К первым относятся особые требования и условия при назначении лиц на должности прокурорской службы, повышение профессиональной квалификации, аттестование, перевод на службу в незнакомую местность, в не-

привычные более сложные климатические или социальные условия и т.п. Ко вторым – присвоение классного чина, поощрения по службе, зачисление в резерв на выдвижение на вышестоящую должность, назначение на вышестоящую должность. Указанные обстоятельства автор считает принципиальными для службы прокуроров. Философия укоренения этого дуалистического начала в вопросах прохождения службы прокуроров – создание при обратной связи указанных обстоятельств положительного баланса между психофизическими затратами прокуроров при надлежащем исполнении ими полномочий по практической реализации функций прокуратуры и мерами, компенсирующими эти затраты и стимулирующими эффективное исполнение прокурорами своих служебных обязанностей. Оптимальным сочетанием этих аспектов достигается баланс интересов, что подтверждает необходимость надлежащей организации прокурорской службы как разновидности государственной. В связи с этим в диссертации предлагается развивать компенсаторность новаций, повышающих эффективность профессиональной деятельности при прохождении службы прокурорскими работниками; разрабатывать кадровые мероприятия, стимулирующие их нацеленность в профессиональной деятельности на достижение высокопродуктивного служебного результата (введение степеней отличия уровня профессионализма прокуроров, влекущее определенное их статусно - правовое положение, установление порядка гарантированного продвижения прокуроров по иерархии установленных должностей при последовательном длительном прохождении службы в органах прокуратуры и т.д.), добиваться комплексности кадровых решений или мер, обеспечивающих оптимизацию этой сферы.

Вопросы прохождения службы прокурорами государств – участников СНГ регламентируются законами о прокуратуре Азербайджанской Республики от 07.12.1999 (ст. 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 41), Республики Армения от 29.03.2007 № НО – 126 (ст. 32 – 40, 43 – 51, 54), Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220 - 3 (ст. 47, 48, 49, 50, 51, 52, 57, 58, 59, 63),

Республики Казахстан от 21.12.1995 № 2709 (ст. 48, 49, 50, 51, 55), Кыргызской Республики от 11.06.2009 (ст. 44 – 50, 52), Республики Молдова (ст. 27, 33, 36 – 52, 55, 58 – 60, 62 – 64, 66 – 68, 72, 94, 98, 111), Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 (ст.40, 40¹, 40², 40³, 40⁴, 41, 41³, 41⁵, 41⁶, 41⁷, 42, 43⁴), конституционного закона Республики Таджикистан от 25.07.2005 № 107(ст. 47, 48, 49, 50, 51), Туркменистана от 15.08.2009 № 50 – IV (ст. 61 – 66, 70 – 72, 74, 77, 78, 79), Республики Узбекистан от 09.12.1992 г. № 746 - XII (ст. 43, 44, 45, 47, 48), Украины от 05.11.1991 № 1789 – XII (ст. 3, 15, 46, 47, 48). Кроме того, возникающие при этом отношения регулируются правовыми актами высших должностных лиц этих государств, в том числе утверждающими положения о прохождении службы прокуроров, решениями их правительств, локальными актами руководителей прокуратур.

Важным условием служебного роста прокурорских работников является их качественная профессиональная подготовка и осуществляемое на постоянной основе повышение квалификации. Кроме получения высшего профессионального образования по юридической специальности, профессиональная переподготовка и повышение квалификации представляют собой систему непрерывного обучения, включающую индивидуальную и групповую учебу по специальным планам, стажировку в вышестоящих органах прокуратуры, научных и образовательных учреждениях прокуратуры, обучение в межрегиональных центрах повышения квалификации, институтах повышения квалификации. Многие освещенные вопросы прохождения службы прокурорами в государствах – участниках СНГ имеют сходное решение.

В третьем параграфе «Прекращение службы прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ» исследуются вопросы оснований и порядка завершения прохождения службы прокурорами. Установлено, что в государствах Содружества заключенные с прокурорскими работниками трудовые договоры (служебные контракты) могут быть пре-

кращены только по основаниям, предусмотренным трудовым законодательством либо иными специальными законами этих стран. Так, согласно ст. 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах и учреждениях прокуратуры прекращается при увольнении прокурорского работника. По инициативе руководителя органа прокуратуры прокурорский работник освобождается от занимаемой должности и может быть уволен из органа прокуратуры в связи с достижением предельного возраста пребывания на службе в органах прокуратуры, утратой им гражданства, нарушением Присяги прокурора, а также совершением проступков, порочащих честь прокурорского работника, несоблюдением ограничений и невыполнением обязанностей, связанных со службой, а также возникновением других обстоятельств, предусмотренных национальным законодательством о государственной службе. Вместе с тем требования о возрастном ограничении срока службы в органах и учреждениях прокуратуры не предусмотрено законами о прокуратуре в Азербайджане, Беларуси, Грузии, Казахстане, Молдове, Туркменистане, Узбекистане, Украины. Нарушение Присяги прокурора, а также совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, по законодательству о прокуратуре Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы выступают самостоятельными основаниями его увольнения. Механизм регулирования проблем, возникающих при нарушении прокурором взятых на себя моральных обязательств при принятии им Присяги, отсутствует. В целях решения подобных вопросов предлагается в центральных аппаратах прокуратур СНГ создать общественные формирования из состава авторитетных прокуроров в виде Прокурорских судов Чести. Их суждения должны в обязательном порядке учитываться руководителями прокуратур при принятии соответствующих кадровых решений. Важность завершающего этапа службы требует строгого соблюдения юридической формы и надлежащего порядка оформления факта прекращения службы, так как в зависимости от оснований прекращения службы наступают различные правовые последствия для

уволенных прокурорских работников (права на получение выходного пособия, пенсии по выслуге лет, льгот и т.п.).

В четвертом параграфе «Вопросы социально-правовой защиты прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ» раскрывается актуальность вопросов социально-правовой защищенности прокуроров в связи с их служебной деятельностью. Уверенное осуществление ими возложенных на них полномочий, полноценная реализация служебных прав и обязанностей, сохранение высокого уровня профессиональной доминанты и неизменности выработанной правовой позиции возможны лишь в случае, если минимизированы угрозы безопасности их жизнедеятельности. Поэтому законодатели и руководители государств – участников СНГ едины в понимании необходимости повышения уровня социально - правовой защищенности прокуроров.

Общепризнанные принципы и стандарты государственной защиты прокуроров, закрепленные как в соответствующем законодательстве стран СНГ, так и в международно-правовых актах Организации Объединенных Наций и Совета Европы, в целом были положены в основу принятого странами Содружества Модельного закона о государственной защите судей, работников правоохранительных и контролирующих органов и Соглашения о защите участников уголовного процесса (2000 г.). В соответствии с указанными правовыми актами государственная защита распространяется как на прокуроров (при наличии угрозы посягательства на их жизнь, здоровье и имущество в связи со служебной деятельностью), так и на их близких родственников, а в исключительных случаях также и на иных лиц, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности прокуроров либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность. В этих целях согласно ст. 3 Модельного закона определены следующие виды государственной защиты, распространяющиеся на прокуроров:

1) применение уполномоченными на то государственными органами мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья указанных лиц, а также обеспечение сохранности их имущества;

2) применение мер правовой защиты, предусматривающих в том числе повышенную уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье и имущество;

3) осуществление мер социальной защиты, предусматривающих реализацию установленного указанным Законом права на материальную компенсацию в случае их гибели (смерти), причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью.

Приведенная градация получила не только международное, но и научное признание и неоднократно использовалась в теоретических изысканиях по смежным проблематикам. Между тем она неоправданно упускает гарантированные государством действия по самозащите прокуроров, имеющие зачастую решающее значение для безопасности указанных лиц. В частности, целям обеспечения безопасности служит право прокурора на приобретение, ношение, хранение и применение специальных средств самозащиты, огнестрельного оружия и боевых припасов к нему.

В ряде государств (Российская Федерация, Республика Казахстан и др.) допускается принятие иных как процессуальных, так и непроцессуальных мер безопасности – избрание в отношении обвиняемого (подозреваемого) меры пресечения, исключающей возможность применения (организации применения) в отношении лиц, участвующих в уголовном процессе, насилия или совершения (организации совершения) иных преступных деяний; удаление из зала судебного заседания отдельных лиц в предусмотренных законом случаях; проведение закрытого судебного разбирательства для обеспечения безопасности защищаемых лиц.

Вместе с тем Закон Республики Казахстан «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе» определяет и такую меру, ко-

тору в явном виде не знают законодательные акты других государств – участников СНГ, – официальное предостережение лицу, от которого исходит угроза насилия или совершения других запрещенных уголовным законом деяний, о возможном привлечении его к уголовной ответственности. Данное предостережение выносится органом, ведущим уголовный процесс, и объявляется лицу под расписку (ст. 8).

Крайне важным обстоятельством в вопросах социально-правовой защищенности служебной деятельности прокуроров является их обязательное государственное личное страхование. Данное положение закреплено во всех законодательных актах стран СНГ, регулирующих деятельность органов прокуратуры.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения.

В приложении приводится разработанный с участием диссертанта проект Соглашения о порядке пенсионного обеспечения работников органов и учреждений прокуратур и членов их семей и государственного страхования работников органов и учреждений прокуратур государств – участников СНГ.

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

I. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:

1. *Казаков В.В.* Государственная служба в прокуратуре Российской империи (1722 – 1864 гг.) // Бизнес в законе. – 2008. – № 4. – С. 222 – 227 (0,8 п.л.).

2. *Казаков В.В.* Служба в органах российской прокуратуры (1864 – 1917 гг.) // Черные дыры в российском законодательстве. – 2008.– № 6. – С. 216 – 219 (0,6 п.л.).

3. *Казаков В.В.* К вопросу о совершенствовании подготовки научных кадров в органах прокуратуры Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008. – №8. – С.113 – 116 (0,4 п.л.).

4. *Казаков В.В.* Особенности социально-правовой защиты прокурорских работников государств – участников СНГ // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 10. – С.106 – 113 (1,3 п.л.).

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. *Казаков В.В.* Служба прокуроров и следователей государств – участников Содружества Независимых Государств (история и современность) // Материалы конференции «Прокуратура. Гражданин. Общество. Государство». – М., 2009. – С. 48 – 53 (0,5 п.л.).

6. *Казаков В.В.* Служба в прокуратурах государств – участников СНГ (история и современность) // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. – М., 2009. – С. 114 – 118 (0,4 п.л.).

7. *Kasakov V.V.* State service in the prosecution office of the Russian empire (1722-1864 г.), / V.V. Kasakov // «Black Holes» in Russian Legislation. – 2009. – № 1. – С. 6 – 8 (0,15 п.л.).

8. *Казаков В.В.* Государственная служба прокуроров и следователей прокуратуры в СССР (1922 – 1991 гг.) // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. – М., 2010. – Вып. 17. – С. 3 – 12 (2 п.л.).

9. *Казаков В.В.* Особенности подготовки прокурорских кадров в Российской Федерации // Вісник Національної академії прокуратури України – 2009. – № 1. – С. 32 – 35 (1,0 п.л.).

КАЗАКОВ Виктор Васильевич**Правовые основы и механизмы функционирования
службы прокуроров в России и в других государствах – участниках СНГ
(сравнительно - правовое исследование)**

Диссертация посвящена комплексному исследованию в новых международно-политических, экономических и правовых условиях вопросов состояния и направлений совершенствования государственной службы прокуроров и ее кадрового обеспечения в прокуратурах государств – участников СНГ.

В работе проанализированы вопросы зарождения, становления и развития службы прокуроров в царской, затем советской России, характеризуется современное ее состояние в Российской Федерации и в других государствах – участниках СНГ, предлагаются научно обоснованные пути решения существующих проблем в прохождении службы прокурорами в условиях реформирования систем государственной службы.

Использование функционального подхода позволило автору уточнить принципы и основные положения службы прокуроров, а также особенности, проблемы и перспективы развития правового регулирования государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации и других государств – участников СНГ.

KAZAKOV Viktor Vasilievich

**Legal Basis and Mechanisms of Functioning of the
Prosecution Service in Russia and Other CIS Member-States
(Comparative Law Study)**

The thesis is dedicated to a complex study conducted in the circumstances of a new international political, economic and legal situation, of the issues of a state and trends in modernization of prosecutors' public service and its personnel supplying in Prosecution Services of the CIS member-states.

The study gives the analysis of certain issues of creation, formation and development of Prosecution Service in tsarist and then Soviet Russia. Modern state of Prosecution Services in the Russian Federation and other CIS member-state is characterized. Scientifically justified ways of solving some present issues concerning prosecutors' service performance in the situation of on-going reforms of the public service systems are proposed.

The use of functional approach allowed the author to define more precisely the principles and basic provisions of the Prosecution Service, as well as some peculiarities, problems and prospects of development of public service's legal regulation in the Prosecution Service's bodies of the Russian Federation and other CIS member-states.

Типография _____

Подписано в печать «__» ____ 2011 г. Заказ №____

Формат 60x84/16. Объем 1,1 п.л. Тираж 100 экз.