

На правах рукописи

**ОЗЕРОВА**  
**Галина Львовна**

**Административно-правовое регулирование службы  
в прокуратуре в условиях формирования  
современной системы государственной службы  
Российской Федерации**

Специальность:

12.00.14 – административное право, финансовое право,  
информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата юридических наук**

**Москва – 2010**

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права  
НОУ ВПО «Международный юридический институт»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор  
Заслуженный деятель науки РФ

**Бойков Александр Дмитриевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор

**Габричидзе Борис Николаевич**

кандидат юридических наук, доцент

**Молчанов Сергей Валерьевич**

Ведущая организация –

**ГОУ ВПО «Московский городской университет управления Правительства Москвы»**

Защита диссертации состоится 28 октября 2010 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» сентября 2010 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования.* Современная прокуратура – важнейший федеральный орган государственной власти, занимающий центральное место в обеспечении законности и правопорядка, борьбе с преступностью и иными правонарушениями. В условиях пока еще достаточно молодой российской государственности именно прокуратура призвана обеспечивать действенность законов, защиту фундаментальных прав человека и гражданина, правовую защиту основ государственного и общественного строя Российской Федерации. При этом конституционно-правовой статус прокуратуры – явление особенное. В современных условиях этот орган фактически не входит в систему разделения властей и действует как своего рода обособленная надзорно-контрольная власть. Надо, правда, заметить, что в связи с созданием Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации организационное единство прокуратуры порядком пошатнулось. Если раньше следствие подкрепляло надзорно-контрольные функции прокуратуры, то ныне, превратившись в ее довольно самостоятельную часть, оно эту роль постепенно теряет. При этом прокуратура в известной мере теряет и свой конституционно-правовой статус, поскольку обязана она ему в первую очередь именно своими особыми надзорно-контрольными, а не следственными функциями<sup>1</sup>. А это уже не только внутренняя для прокуратуры, но и конституционно-правовая коллизия, которая, очевидно, должна получить свое разрешение. Пока же конфликт внутри системы прокуратуры грозит потерей ее эффективности как центра правоохранительной системы России. Данная проблема вполне осознается исследователями и отражена в ряде последних диссертационных работ по данной проблеме.

Действуя как единая централизованная система, прокуратура осуществляет свои функции через конкретных должностных лиц, наделенных осо-

---

<sup>1</sup> См.: Винокуров Ю.А., Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор. М., 2010. Гл. 1.

бым правовым статусом и полномочиями в отношении любых государственных и общественных структур. В этой связи кадры прокуратуры приобретают особую значимость, которая усиливается в условиях наметившегося организационного раскола этого важнейшего для страны органа. Во все времена и особенно в условиях организационной нестабильности именно деятельность государственных служащих, присущий им корпоративный дух и особого рода служебное единение позволяли поддерживать должный уровень выполнения государственных функций. Однако и в части организации службы прокурорских работников далеко не все выглядит не столь благополучно, как этого бы хотелось.

До сих пор прокурорские работники действовали и действуют в рамках особого режима прокурорской службы, которая пока еще лишь частично соответствует нормам действующего законодательства о системе государственной службы Российской Федерации, и в основном базируется на нормах потерявшего силу законодательства прошлого века и принятых на его основе ведомственных нормативных правовых актов. Это само по себе изолирует прокурорскую службу от общегосударственной системы. Мало того, она в значительной мере удалена от систем службы, сложившихся в современных правоохранительных органах и не учитывает важнейшие тенденции, свойственные ныне становлению новой правоохранительной и оказавшейся тесно связанной с ней гражданской службы. Фактически со времени принятия Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"<sup>1</sup> служба в органах и учреждениях прокуратуры не претерпела необходимых радикальных изменений, которые позволили бы рассматривать ее как составную часть новой, пока формирующейся системы государственной службы. В силу этого в качестве вида государст-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 2063.

венной службы прокурорская служба в настоящее время рассматриваться не может.

Это прямо следует из нормы действующего законодательства. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-І "О прокуратуре Российской Федерации"<sup>1</sup> (ч. 1 ст. 40) устанавливает, что правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются этим Законом, а также Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации"<sup>2</sup>. Именно на основе последнего служба в прокуратуре декларируется в качестве вида государственной службы. Однако в действительности это не так. Коллизия состоит в том, что Федеральный закон № 119-ФЗ, на который ссылается Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-І "О прокуратуре Российской Федерации" в его современной редакции, называя службу в прокуратуре государственной, потерял юридическую силу в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"<sup>3</sup> (п. 1 ст. 72), а соответствующие изменения в Закон о прокуратуре и систему правового регулирования прокурорской службы в целом так и не были внесены.

Таким образом, реально действующее законодательство не определяет место прокурорской службы в новой системе государственной службы. Тем самым юридические основания отнесения прокурорских работников к числу государственных служащих фактически отсутствуют. Есть лишь отдельные нормы, установленные Федеральными законами № 58-ФЗ и № 79-ФЗ, которые применяются в системе прокурорской службы.

В условиях становления и развития новой системы государственной службы вести речь о совершенствовании правоохранительной службы в ор-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

ганах и учреждениях прокуратуры без ее реформирования применительно к требованиям, установленным для этой системы, невозможно и бессмысленно в стратегическом плане, поскольку все принимаемые меры лишь нивелируют существующую фундаментальную проблему и скрывают явную юридическую коллизию. Разрешать ее все равно придется. И чем раньше это будет сделано, тем больший эффект может быть достигнут в деятельности всей системы прокуратуры.

Продолжительное время назревшие изменения связывались со скорейшим принятием предусмотренного Федеральным законом № 58-ФЗ федерального закона о правоохранительной службе, в рамки которой предполагалось включить службу в прокуратуре. Однако трудности на пути принятия этого Закона оказались весьма значительными и преодолеть их пока не удастся. В немалой степени это связано с неопределенностью в понимании системы правоохранительных органов и необходимостью интеграции установленных в них системах службы, которые порой существенно различаются между собой.

Ситуация развивается таким образом, что в ряде подразделений Минюста России, в Федеральной службе судебных приставов, Федеральной службе исполнения наказаний, аппаратах федеральных судов, Судебном департаменте при Верховном Суде РФ, т.е. в подразделениях, которые традиционно относились исследователями к числу правоохранительных органов, осуществляется последовательный переход на федеральную государственную гражданскую службу. Таким образом, трудности в установлении единого вида службы для всей системы правоохранительных органов уже вызвали существенную динамику в самой системе федеральной государственной службы. Что касается прокуратуры, то здесь пока вопрос не решается, хотя очевидно, что служба в прокуратуре отлична от службы в тех правоохранительных структурах, где сотрудники имеют специальные звания, на основе которых установлены режимы службы, приближенные к военной службе.

Все это приводит к выводу о том, что назревшие реформы в системе правоохранительной службы в органах и учреждениях прокуратуры в условиях новой системы государственной службы Российской Федерации требуют углубленной теоретической проработки с учетом накопленного опыта и современных тенденций развития служебного законодательства и практики его применения, что определяет острую актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.** Общетеоретической базой исследования послужили работы таких ученых, как А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, И.И. Бачило, К.С. Бельский, В.Г. Бессарабов, А.Д. Бойков, В.Г. Вишняков, В.В. Воробьев, Б.Н. Габричидзе, Н.И. Глазунова, В.Д. Граждан, Ю.Г. Демин, Ю.Р. Догадайло, В.Г. Игнатов, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, А.М. Кононов, А.П. Коренев, А.А. Муравьев, А.В. Оболонский, И.Н. Пахомов, С.М. Петров, В.А. Прокошин, Ю.А. Розенбаум, Б.В. Российский, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, И.Д.Хутинаев и других.

Активно использовались работы специалистов, занимающихся проблематикой правоохранительных органов. Это, в частности, труды А.В. Агутина, Г.Л. Куликова, А.Н. Агеева, В.К. Боброва, А.Д. Бойкова, В.П. Божьева, В.Н. Григорьева, К.Ф. Гуценко, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Винокурова, К.Е. Винокурова, В.А. Давыдова, А.С. Дугенец, М.И. Еропкина, Г.Г. Зуйкова, Л.О. Иванова, А.П. Ипакяна, В.Н. Казакова, А.А. Кобозева, М.А. Ковалёва, А.М. Магомедова, А.Х. Миндагулова, Т.Ю. Невской, Л.А. Николаевой, В.А. Пашина, Н.Д. Погосяна, Л.Л. Попова, В.И. Рохлина, В.М. Савицкого, В.М. Семёнова, А.И. Сергеева, Ю.И. Скуратова, Ю.П. Соловья, С.В. Степашина, Ю.И. Стецовского, В.И. Старкова, В.Ф. Сухарева, В.М. Точиловского, О.П. Тёмушкина, Г.А. Туманова, В.М. Фокина, Г.Г. Черемных, Б.И. Шалыгина, М.А. Шапкина, В.И. Швецова и ряда других.

В диссертации использовались труды: З.О. Александрова, В.А. Бойков, Л.Ю. Бугрова, З.С. Гафарова, С.Ю. Головина, А.В. Гусева, К.Н. Гусова, В.В. Ершова, С.П. Ефимова, М.Л. Захарова, Н.И. Кулагина, В.Г. Лебединского, Р.З. Лившица, В.Т. Михайлова, М.В. Молодцова, Ю.П. Орловского, В.Н. Скобелкина, В.И. Попова, Н.Д. Мершина, Е.Б. Хохлова, Л.А. Чиканова, В.Ш. Шайхатдинова, В.Д. Шахова и др.

Следует специально подчеркнуть, что с момента принятия Федерального закона о системе государственной службы РФ защищено значительное число работ, касающихся как становления и развития самой этой системы в целом, так и ее отдельных составляющих. Внимание к этим проблемам не ослабевает до сих пор. Относительно трех основных видов государственной службы, составляющих ее современную систему, ситуация выглядит неоднородно. Относительно государственной гражданской и военной службы приняты предусмотренные Федеральным законом № 58-ФЗ специальные отраслевые законы. Поэтому здесь исследования носят достаточно конструктивный характер и направлены на дальнейшую разработку теоретических и практических проблем соответствующих видов службы. Примером могут служить диссертации О.В. Григорьева, Д.А. Кривоносова, Шамрая М.С., Романова Е.Ю., Крыловой Е.Г., Дякиной И.А., Поплавской Е.П. и многих других.

Иное дело правоохранительная служба. До сих пор попытки принять необходимый для ее правовой институализации федеральный закон ни к чему не привели. Во-первых, не вполне ясен собственно состав правоохранительных органов, а во-вторых, в любом из них сложились собственные во многом своеобразные системы службы, каждая из которых в период до принятия Федерального закона № 58-ФЗ о системе государственной службы на основе действующего до сих пор законодательства претендовала и продолжает претендовать на статус особого вида государственной службы. Особенно ярко это проявилось в прокурорской службе, что имеет под собой в каче-



стве решающего основания особый статус прокуратуры в общей системе государственной власти России, каким не обладает никакой другой орган, из числа тех, которые принято относить к правоохранительным.

Отсутствие федерального закона о правоохранительной службе не остановило исследователей. За последние годы появилось немало диссертационных работ, посвященных этому виду службы. Главным в большинстве из них является подход, в соответствии с которым, служба в том или ином исследуемом правоохранительном органе априори признается правоохранительной уже в силу правоохранительной природы функций этого органа. Поэтому фактически исследуется действующее законодательство об этой службе и ее организации.

Примером этого доминирующего подхода могут служить работы Шиенковой А.С., Патрашко Е.Л., Артемьева А.М., Дикажева М.М., Беловой Н.В., Касумова А.М., Бакуна В.М., Каравеева А.Н., Коновалова А.С., Елфиновой Л.В., Матвеевой Н.В., Филипповой Э.М., Каляшина А.В. и др.

Еще одной общей чертой всех этих работ является безусловное признание службы в правоохранительных органах – видами государственной службы, хотя юридически для этого не было оснований даже до принятия Федерального закона № 58-ФЗ, поскольку должности сотрудников этих органов не были внесены в Реестр государственных служащих, а потому их отнесение к числу должностей федеральной государственной службы противоречило действовавшему тогда Федеральному закону № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации".

Что касается предмета данного диссертационного исследования – службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации или прокурорской службы, то большая часть диссертационных исследований, проводившиеся в отношении нее методологически мало чем отличались от уже названных. В них прокурорская служба изначально предполагалась не только особым видом государственной службы, что свойственно службе в

большинстве современных правоохранительных органов, в которых предполагается установить правоохранительную службу, но и особым видом собственно правоохранительной службы. Для примера отметим диссертации Антонова С.В., Стрельникова В.В., Рассадкина Д.О. уже упоминавшуюся диссертацию Ануфриева В.П. и др.

Несколько особняком стоят исследования, в которых прокурорская служба рассматривается с позиций трудового права, основанием чего является действующее законодательство о прокуратуре. Это, например, диссертации Нестеровой Т.А. и Верстуниной Л.В.

В отличие от упомянутых исследований данная диссертация исходит из однозначных методологических посылов, основанных на Федеральном законе № 58-ФЗ, в котором четко установлено, что новая модель государственной службы во всех ее видах является административно-правовой, а правоохранительная служба начнет свое существование только после принятия соответствующего федерального закона о правоохранительной службе. Пока же ее в действительности нет. И утверждать обратное, это значит игнорировать требования законодательства о новой системе государственной службы. Отсюда ясно следует, что современная прокурорская служба не является ни особым видом государственной службы, ни особым видом правоохранительной службы, как это обычно утверждается в имеющихся исследованиях.

***Целью диссертационного исследования*** является определение основных направлений совершенствования административно-правового регулирования службы в прокуратуре в условиях формирования системы государственной службы Российской Федерации.

Достижению поставленной цели способствовало решение следующих ***основных задач диссертационного исследования***:

– анализ современной системы государственной службы как основы реформирования службы в прокуратуре;

- определение основных тенденций развития государственной службы в правоохранительных органах Российской Федерации;
- анализ существующей системы службы в прокуратуре с позиций требований, установленных в системе государственной службы Российской Федерации;
- анализ особенностей правового регулирования службы в прокуратуре;
- рассмотрение приоритетных направлений развития административно-правового регулирования службы в прокуратуре в условиях становления единой системы государственной службы Российской Федерации;
- определение приоритетных направлений совершенствования административно-правового регулирования службы в прокуратуре как части системы государственной службы Российской Федерации.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в системе службы в органах прокуратуры Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются законодательные и иные нормативные акты, устанавливающие систему государственной службы Российской Федерации, а также службу в прокуратуре и иных правоохранительных органах.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составили современные общенаучные и специальные методы познания, в частности: анализ, синтез, системный, социологический, историко-юридический, аксиоматический, частно-научные методы, метод сравнительного правоведения, анализа документов.

**Эмпирической базой** исследования стали:

1) исследование в виде опроса 42 следователей и 12 прокуроров Прокуратуры города Москвы и Прокуратуры Московской области, а также 17

следователей СКП на тему: «Приоритетные направления совершенствования службы в прокуратуре России» (октябрь – декабрь 2008 г.);

2) изучение 150 архивных отчетов о работе с кадрами прокурорских работников за 2007–2009 годы;

3) социологический опрос 85 юристов 40 общественных организаций, занимающихся защитой прав и свобод граждан, на тему: «Должности, классные чины и аттестация прокурорских работников: современное законодательство России» (март–апрель 2009 г.);

3) анкетирование 25 преподавателей Института прокуратуры Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина на тему: «Проблемы материального и социального обеспечения прокурорских работников. Меры поощрения и взыскания» (декабрь 2009 г.).

**Научная новизна** диссертации заключается в том, что она является одним из первых комплексных научных исследований проблемы формирования правоохранительной службы в органах и учреждениях прокуратуры применительно к требованиям, реализуемым в новой системе государственной службы Российской Федерации.

В работе проанализированы основные системы службы, сложившиеся в ведущих правоохранительных органах, выявлены основные тенденции их реформирования в условиях новой системы государственной службы Российской Федерации.

На примере ряда правоохранительных органов показано, что их вхождение в новую систему государственной службы было осуществлено не на ожидаемом переходе к пока неясной модели правоохранительной службы, а путем незначительной модификации действующей модели федеральной государственной гражданской службы.

В диссертации рассмотрены два возможных подхода к реформированию службы в прокуратуре применительно к современной системе государственной службы России. Один связан с учреждением нового для этой сис-

темы вида службы – правоохранительной службы в органах и учреждениях прокуратуры и соответствующего дополнения законодательства о системе государственной службы Российской Федерации. Другой подход, который представляется предпочтительным и уже апробированным в других правоохранительных органах, – это трансформация существующей системы службы в прокуратуре в федеральную государственную гражданскую службу с использованием моделей, которые действуют в целом ряде других правоохранительных органов. Ранее в подобных исследованиях такой подход не акцентировался и подробно не рассматривался.

Сформулированы предложения об изменении законодательства и отдельных элементов службы в прокуратуре. В частности, это касается предложения об использовании в прокуратуре новой системы классов чин юстиции, разработанной в соответствии с требованиями Федерального закона № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. № 1554 "О порядке присвоения и сохранения классов чин юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции".

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Система службы прокурорских работников значительно отличается от службы в других правоохранительных органах по уровню денежного содержания, материально-технического и социального бытового обеспечения сотрудников. В силу этого создание универсального режима правоохранительной службы, общего для правоохранительных органов, в настоящее время и в обозримой перспективе представляется крайне дорогостоящим и нерациональным.

2. Система правоохранительных органов современной России неоднородна, а существующие в них виды службы, в силу своей специфики, делятся на две группы, одна из которых тяготеет к военной службе, а другая – к гражданской. Их объединение в одном виде государственной службы проблематично и требует коррекции начальной модели системы государственной службы Российской Федерации, проводить которую нерационально.

3. Установленная в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации система службы в значительной мере основана на устаревшем либо утратившем силу законодательстве и не соответствует требованиям современной системы государственной службы, что предполагает необходимость ее реформирования. Пока же для прокурорской службы характерны консервативность и изолированность от систем службы в других правоохранительных органах.

4. Существуют два потенциально возможных сценария вхождения службы в прокуратуре в систему государственной службы Российской Федерации.

4.1. Первый предполагает дополнение перечня видов системы государственной службы правоохранительной службой в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, что разрешено нормой абз. 2 ч. 3 ст. 2 Федерального закона № 58-ФЗ.

Естественным следствием такого подхода, вытекающего из общей логики ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 58-ФЗ, станет необходимость ее дополнения самостоятельным абзацем, в соответствии с которым определение службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации как вида федеральной государственной службы должно применяться со дня вступления в силу федерального закона о службе в органах и учреждениях прокуратуры. Таким образом, следование тенденции к обособлению службы в прокуратуре в особый вид государственной службы повлечет за собой ее самостоятельное законодательное оформление и четкое отграничение от дей-

ствующей государственной гражданской и проектируемой правоохранительной службы, которые в настоящее время становятся неперенными атрибутами правоохранительных органов. При этом явно намечается разделение этих органов в системе государственной службы на основе того, какой из видов службы, гражданская или правоохранительная, будут в них доминировать.

4.2. Вторым подходом предполагается трансформацию системы службы в прокуратуре в федеральную государственную гражданскую службу. При этом должен быть отменен раздел V Федерального закона № 2202-I "О прокуратуре Российской Федерации", поскольку регулируемые им отношения определены федеральным законодательством о федеральной государственной гражданской службе.

5. При трансформации существующей системы службы в прокуратуре в федеральную государственную гражданскую службу учет специфики правового статуса и функций прокурорских работников целесообразно осуществлять законодательно – принятием специального федерального закона с условным названием "Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службе в прокуратуре Российской Федерации", либо, на первых порах, на основе соответствующего указа (указов) Президента Российской Федерации.

6. При переходе на условия федеральной государственной гражданской службы прокурорским работникам целесообразно присваивать классные чины юстиции, система которых применительно к новой системе государственной службы разработана и внедрена в целом ряде правоохранительных органов, включая Минюст России.

**Теоретическое значение** работы заключается в том, что в ней с учетом требований новой системы государственной службы Российской Федерации выявлены основные тенденции развития службы в правоохранительных органах и, в частности, в прокуратуре.

Рассмотрены характерные черты современной системы правоохранительной службы в прокуратуре и ее отличия от службы в других правоохранительных органах. Уточнены причины, препятствующие формированию единой для всех правоохранительных органов правоохранительной службы и то негативное влияние, которое оказывает на этот процесс сохранение системы службы в прокуратуре. Проведен сопоставительный анализ основных элементов содержания службы в прокуратуре и требований, которые содержит в себе новая система государственной службы Российской Федерации. Установлены их принципиальные расхождения, предполагающие безотлагательную реформу службы в органах и учреждениях прокуратуры.

Сделан концептуальный анализ и сопоставление двух возможных направлений реформирования службы в органах и учреждениях прокуратуры. Предложены основополагающие меры, необходимые для проведения возможных реформ.

**Практическое значение** диссертации состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе предложения могут лечь в основу разработки программных мер реформирования правоохранительной службы в прокуратуре.

Материалы исследования могут быть использованы для разработки законодательства о правоохранительной службе и развития положений законодательства о системе государственной службы Российской Федерации в целом. Материалы и результаты диссертации могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, посвященных разработке проблем служебного права России. Кроме того, положения диссертации могут использоваться в учебном процессе образовательных учреждений юридического профиля при изучении курсов "Административное право России", "Служебное право России", "Правоохранительные органы Российской Федерации".

**Апробация результатов исследования.** Основные положения исследования отражены и апробированы в шести научных публикациях автора.



Выводы, сделанные в диссертации, докладывались автором на различных научно-практических конференциях и семинарах: международной научно-практической конференции «Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции и возможности позитивного и негативного взаимовлияния» (15-16 марта 2006 г., г. Саратов); научно-практической конференции «Защита прав граждан в сфере трудовых отношений и роль прокуратуры в их реализации» (30 ноября 2007 г., г. Санкт-Петербург); международной научно-практической конференции «Прокуратура и институты гражданского общества в противодействии экстремизму и ксенофобии» (1-2 февраля 2008 г., г. Санкт-Петербург); научной конференции «Фундаментальные и прикладные проблемы управления расследованием преступлений» (28 апреля 2008 г., г. Москва).

Некоторые положения диссертации использованы в процессе преподавания курсов «Правоохранительные органы» и «Административное право» в Московском гуманитарном университете, Институте международного права и экономики имени А.С. Грибоедова, Юридическом институте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

**Структура и объем диссертации.** Исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных правовых актов.

### **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, описываются теоретические, методологические основы и эмпирическая база диссертации, раскрывается ее научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, дается характеристика теоретического и практического значения работы, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

**Первая глава «Теоретические и правовые основы формирования современной системы государственной службы в прокуратуре Россий-**

ской Федерации» посвящена исследованию оснований реформирования службы в прокуратуре применительно к современной системе государственной службы России.

В первом параграфе первой главы «Современная система государственной службы России как основа реформирования службы в органах и учреждениях прокуратуры», диссертант исследует понятие и систему государственной службы, приводит различные научные подходы к пониманию сущностной характеристики государственной службы.

В Российской Федерации государственная служба складывалась как основанный на Конституции комплексный правовой институт. Естественно, она не могла не унаследовать некоторых черт советского государственного аппарата, хотя в целом в СССР даже понятие государственной службы ни в законодательстве, ни в административной практике не использовалось, а существовало, по сути, лишь на доктринальном уровне, в трудах представителей различных отраслей знания, в том числе юристов.

Проблемы государственной службы активно изучаются представителями административного права, которые, что признано административистами и не нуждается для них в дополнительной аргументации, вообще считают ее самостоятельным институтом своей отрасли. В противовес им, по мнению большинства представителей права трудового, служебные правоотношения являются разновидностью трудовых. Обе точки зрения имеют право на существование, что подтверждается действовавшим ранее и действующим ныне законодательством, однако по мере развития современной российской государственной службы в ее регулировании все большее место занимает право административное, тогда как в период становления этого государственного института в современной России – трудовое<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Эта проблема будет специально рассматриваться в дальнейшем.

Понятие государственной службы трактуется в широком и узком смыслах. В широком смысле служба понимается как трудовая деятельность работников, выполнение ими служебных обязанностей в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях; в узком – как выполнение работниками служебных обязанностей в органах государственной власти.

Государственная служба – явление многостороннее. Поэтому изучают ее с разных позиций или в разных аспектах. Основными из них являются: социально-трудовой, где служба анализируется как особого рода профессиональная деятельность; политический, обусловленный политическим характером государственно-властных полномочий, в реализации которых участвуют государственные служащие; организационный, связанный с особым положением служащих в структуре государственных органов.

С позиций реформирования системы государственной службы интересна трактовка ее понятия через категорию правового режима. И, хотя сводить всю проблематику государственной службы к правовым режимам вряд ли правомерно, при исследовании ее важнейших аспектов этот подход вполне плодотворен.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ заменил дробную и аморфную структуру системы государственной службы Российской Федерации принципиально новой, выделив в ней, вместо открытого множества возможных видов службы, формируемых в отдельных государственных органах или в их ограниченном числе, три основных и исчерпывающих всю систему службы. В статье 2 Федерального закона № 58-ФЗ установлено, что система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы: государственную гражданскую службу; военную службу; правоохранительную службу.

**Во втором параграфе первой главы «Основные тенденции развития государственной службы в правоохранительных органах Российской Феде-**

рации», диссертант исследует законодательные основы формирования в России систем службы в различных правоохранительных органах.

В настоящее время, по меньшей мере нормативно, состав этих органов, а значит и границы существования проектируемой правоохранительной службы, однозначно не определен. К началу перестройки (1985 г.) правоохранительная деятельность обычно определялась через ее содержание, в которое чаще всего включали охрану законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека, борьбу с преступлениями и иными правонарушениями. За последующие два с половиной десятилетия в этом отношении мало что изменилось. Разве что акцент на защиту прав и свобод человека и гражданина в силу требований Конституции Российской Федерации получил первостепенное значение в понимании и новых дефинициях правоохранительной деятельности.

Весьма важным стало постепенное утверждение в юридической науке и законодательстве о всех государственных и муниципальных органах положения о том, что все они в той или иной мере выполняют единую правоохранительную функцию государства. Причем каждый орган публичной власти реализует ее в собственной сфере деятельности и в рамках определенной для него компетенции. Действительно, и в текущем законодательстве, и в подзаконных актах, посвященных тем или иным органам, во главе угла всегда стоит все та же защита прав и свобод человека, обеспечение законности в собственной деятельности и даже борьба с административными правонарушениями. Последней занимаются многочисленные контрольные ведомственные и межведомственные структуры. Лишь профессиональная борьба с преступностью осталась исключительной сферой деятельности уполномоченных органов, которые традиционно относят к числу правоохранительных.

В отличие от государственной, а по существу государственной гражданской службы, сложившейся в 90-е годы прошлого столетия, а также военной службы, которая сохраняла принципиальное единство и общее наимено-

вание во всех органах, где она осуществлялась, правоохранительная служба так и остается своего рода "белым пятном" в системе государственной службы. Даже концептуальная проработка вопроса о том, что представляет собой феномен правоохранительной службы, представляет достаточную трудность.

Таким образом, можно сделать два довольно парадоксальных вывода. Первый состоит в том, что правоохранительная служба наверняка определяет собой службу в правоохранительных органах. Однако точного перечня правоохранительных органов и их системы не существует. Причем в каждом из них сегодня осуществляется собственная служба или совокупность различных видов служб.

Второй вывод заключается в том, что интегрирование этих весьма разнородных видов службы в правоохранительных органах в нечто единое – правоохранительную службу противоречит интересам органов, где этот вид службы должен осуществляться. В связи с этим правомерно задать вопрос о том, не подорвет ли предполагаемая интеграция и без того недостаточно устойчивые основы службы в правоохранительных органах, что вызовет кадровую неразбериху и повсеместное ухудшение кадровой ситуации в правоохранительной системе.

**В третьем параграфе первой главы «Служба в прокуратуре и система государственной службы Российской Федерации»,** диссертант отмечает принципиальное отличие службы в органах и учреждениях прокуратуры от современных требований, установленных в системе государственной службы.

В силу конструкции конституционных положений прокуратура имеет тяготение к судебной системе, а по своему реальному статусу не входит ни в одну из ветвей федеральной государственной власти. Обеспечение этого особого статуса потребовало соответствующего материального обеспечения прокурорских работников, которое в настоящее время кратно превышает денежное содержание в других правоохранительных органах.

Важно подчеркнуть, что современная система государственной службы во всех ее видах предполагает приоритет административно-правового регулирования и лишь за его пределами допускает действие трудового законодательства.

В прокуратуре дело обстоит иначе. В принципиальном отношении судить о состоянии службы здесь можно, исходя из содержания статьи 40 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". Ч. 1 ст. 40 объявляет службу в органах и учреждениях прокуратуры самостоятельным видом федеральной государственной службы. Соответственно прокурорские работники определяются здесь в качестве государственных служащих государственной службы РФ, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы. Однако при этом правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются Федеральным законом № 2202-1 в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", который утратил силу с 2004 года в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Это – явная юридическая и организационная коллизия, требующая скорейшего разрешения.

В определенной степени эта коллизия свойственна всем правоохранительным органам, сотрудники которых имеют специальные звания и не переведены на государственную гражданскую службу. На практике это вполне осознано. Поэтому тенденция к приближению условий службы в правоохранительных органах к административно-правовой модели, установленной современным законодательством о системе государственной службы, просматривается в законодательстве о службе во всех этих органах, однако до конца эта тенденция так и не реализована. К сожалению, в прокуратуре эта тенденция выражена гораздо меньше, чем где-либо. Поэтому проблема здесь гораздо острее.

Резюмируя изложенное, следует подчеркнуть, что, хотя теоретически служба в органах и учреждениях прокуратуры подпадает под понятие государственной службы, юридически она таковой в настоящее время не является. Действующие в системе прокурорской службы нормы слабо сопряжены с новой системой государственной службой Российской Федерации, что предполагает неизбежное реформирование прокурорской службы, в которой все больше и больше просматриваются элементы действующей государственной гражданской службы России.

**Вторая глава** «Состояние административно-правового регулирования службы в прокуратуре и приоритетные направления его развития» посвящена исследованию современного состояния административно-правового регулирования.

**В первом параграфе второй главы** «Должности, классные чины и аттестация прокурорских работников», диссертант делает вывод о том, что корреляция новой системы государственной службы пока с устаревшей и не соответствующей современному законодательству системой службы в органах и учреждениях прокуратуры происходит в настоящее время через нормы Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В этой связи последняя редакция Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы содержит специальный раздел, в котором поименован значительное число должностей в прокуратуре Российской Федерации, в числе которых немало и руководящих, которые прямо отнесены к числу должностей государственной гражданской службы.

Тем не менее, основную группу должностей, где осуществляется служба в органах и учреждениях прокуратуры, составляют должности традиционной прокурорской службы. В их числе, согласно ч. 5 ст. 41 Федерального закона № 2202-1 о прокуратуре, находятся прокуроры, следователи, научные и педагогические работники. Классные чины присваиваются им в соответствии с занимаемыми должностями и стажем работы пожизненно на основании

специального Положения о классных чинах прокурорских работников, утвержденного Президентом Российской Федерации.

В системе прокуратуры Российской Федерации устанавливаются следующие классные чины: младший юрист, юрист 3 класса, юрист 2 класса, юрист 1 класса, младший советник юстиции, советник юстиции, старший советник юстиции, государственный советник юстиции 3 класса, государственный советник юстиции 2 класса, государственный советник юстиции 1 класса, действительный государственный советник юстиции.

Классные чины прокурорским работникам Российской Федерации присваиваются с учетом занимаемой должности, срока пребывания в классном чине, результатов аттестации, с соблюдением последовательности и ряде других условий, предусмотренных Положением.

К присвоению первоначального классного чина представляются прокурорские работники Российской Федерации, прошедшие аттестацию, имеющие соответствующее образование и следующий стаж работы в занимаемой должности: прокуроры и следователи, научные и педагогические работники (включая директоров, их заместителей, начальников отделов и подразделений) научных и образовательных учреждений системы прокуратуры Российской Федерации – не менее шести месяцев.

**Во втором параграфе второй главы «Развитие административно-правового регулирования службы в прокуратуре в условиях становления единой системы государственной службы Российской Федерации», акцентируются вопросы, связанные с расширением в административно-правовом регулировании прокурорской службы норм и положений, прямо заимствованных из современной государственной гражданской службы России.**

Статья 40.2 Федерального закона № 2202-1 о прокуратуре в ее современной редакции прямо адаптирует нормы современного законодательства о системе государственной службы к порядком устаревшему режиму службы в органах и учреждениях прокуратуры. В ней установлено, что на прокурор-



ских работников распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом "О противодействии коррупции" и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" для государственных служащих.

В статье 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" установлена обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В этом плане прокурорские работники также приравнены к гражданским государственным служащим.

**В третьем параграфе второй главы «Приоритетные направления развития административно-правового регулирования государственной службы в прокуратуре»**, диссертант делает следующий вывод: анализируя современную формирующуюся систему государственной службы Российской Федерации и сопоставляя ее основные элементы с той, пока еще по сути ведомственной прокурорской службой, можно ясно представить себе три основные тенденции, влияющие на динамику ее развития.

Первая, которую следует именовать консервативной, состоит в том, что служба в прокуратуре как некая довольно целостная система весьма консервативна. Именно благодаря своей консервативности, опирающейся к тому же на особое место, которое занимает прокуратура в системе государственных органов, прокурорская служба не только сохранила свою относительную стабильность, но и содержит немало преимуществ для прокурорских работников по сравнению со служащими в других правоохранительных органах.

Вторая тенденция состоит в том, что, следуя своей консервативной основе, служба в прокуратуре, в силу особенностей ее статуса и ряда других причин, среди которых нельзя исключать и стремление к сохранению ведомственной изолированности, постоянно дистанцируется от ведомственных систем службы в других правоохранительных органах. Тем самым создаются

вполне зримые препятствия к тому, чтобы сформировался общий консенсус правоохранительных ведомств, который мог бы привести к принятию столь необходимого для большинства из них федерального закона о правоохранительной службе. Ситуация в этой связи становится тупиковой. При этом выход из нее можно увидеть лишь в следовании третьей тенденции, постепенно проникающей в прокурорскую службу. Это – постепенное внедрение в нее элементов государственной гражданской службы Российской Федерации.

В русле третьей тенденции следует учитывать последние новеллы в развитии современной системы государственной службы, в силу которых в ряде государственных органов, ранее рассматривавшихся в качестве правоохранительных, устанавливается не правоохранительная, а государственная гражданская служба. Особенно явно это коснулось органов, входящих в министерство юстиции Российской Федерации. Таким образом, очевидная неопределенность в составе правоохранительных органов, в конце концов, привела к тому, что правоохранительная служба перестает быть универсальной формой службы для всех правоохранительных органов, а в части из них происходит переход на систему государственной гражданской службы.

Исходя из особого места прокуратуры в системы государственных органов в целом и правоохранительных в частности, сценарий, при котором будет создан особый вид прокурорской службы в новой системе государственной службы, в принципе может иметь место. Однако, учитывая стремление законодателя обеспечить единство системы государственной службы, данный сценарий представляется маловероятным. Ведь, по существу, все атрибуты современной службы в прокуратуре свидетельствуют о ее максимальной близости именно к гражданской государственной службе.

Здесь, однако, следует сделать оговорку о том, что современные тенденции развития системы государственной службы свидетельствуют о том, что область применения правоохранительной службы последовательно сокращается и, по-видимому, будет ограничена государственными служащими,

имеющими специальные звания, режим службы которых и сегодня максимально приближен к военной службе. Обладатели же классов чинов, как это уже было показано на примере Минюста, ФСИН, ФССП, переходят из разряда государственных служащих правоохранительной службы в разряд федеральных государственных гражданских служащих.

Проведенный анализ существующей системы службы в прокуратуре в связи с необходимостью ее скорейшей трансформации в установленную современным законодательством систему государственной службы приводит к выводу о том, что служба в прокуратуре должна стать составной, но, естественно, особой частью федеральной государственной гражданской службы.

**В заключении** подводятся итоги исследования и формулируются основные обобщающие теоретические выводы и предложения о совершенствовании законодательства и практики его применения.

В конце работы приведен список использованной литературы и нормативных правовых актов.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:**

*Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией:*

1. Озерова Г.Л. Правовые основы государственной службы Российской Федерации // Современное право. 2010. № 2(1). 0,6 п.л. С. 39 – 44.

*Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:*

2. Озерова Г.Л. Материальное и социальное обеспечение прокурорских работников // Право и жизнь. 2009. № 133(7). 0,7 п.л. С. 177 – 194.

3. Озерова Г.Л. Должности, классные чины и аттестация прокурорских работников // Право и жизнь. 2009. № 138(12). 0,5 п.л. С. 176 – 187.

4. Озерова Г.Л. Понятие, структура и система государственной службы в России // Образование и право. 2010. № 2(6). 0,7 п.л. С. 198 – 210.

5. Озерова Г.Л. Системы службы в правоохранительных органах Российской Федерации // Образование и право. 2010. № 3(7). 0,6 п.л. С. 238 – 246.

6. Озерова Г.Л. Служба в прокуратуре в системе государственной службы Российской Федерации // Образование и право. 2010. № 4(8). 0,7 п.л. С. 183 -193.

Подписано в печать «16» сентября 2010 г. Заказ № \_\_\_\_.

Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.

Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.