

ПРОХОЖДЕНИЕ СЛУЖБЫ В ПОЛИЦИИ

А.И. Нугаева

DOI: 10.7256/2222-1964.2013.3.8899

К ВОПРОСУ О ПРАВЕ ГРАЖДАН НА ПОСТУПЛЕНИЕ НА СЛУЖБУ В ПРОКУРАТУРУ

Законодательное установление требований, предъявляемых к лицам, назначаемых на должности прокуроров, определение порядка назначения работников прокуратуры и полномочий прокуроров, расширение коллегиальных начал в деятельности органов прокуратуры существенно укрепило правовую основу работы с кадрами. Однако не все вопросы правового регулирования подбора и расстановки кадров прокуратуры получили должное разрешение.

В п. 2 ст. 40¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ (далее — Закон о прокуратуре) определены условия, при которых лицо не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры (например, если оно имеет гражданство иностранного государства, имело или имеет судимость, признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным, лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока, имеет заболевание, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению им служебных обязанностей).

Основными требованиями к лицам, претендующим к отбору на должности прокуроров (п. 1 ст. 40¹ Закона о прокуратуре), являются: а) наличие гражданства РФ; б) наличие высшего юридического образования, полученного в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию; в) способность по состоянию здоровья исполнять возлагаемые служебные обязанности; г) обладание необходимыми профессиональными и моральными качествами. При этом законом допускается возможность назначения в исключительных случаях на должности помощников прокуроров районов, городов и приравненных к ним прокуроров лиц, обучающихся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющие государ-

ственную аккредитацию, и окончившие третий курс указанных образовательных учреждений.

Предъявляемые к лицам, претендующим к отбору на должности прокуроров и следователей, требования с необходимостью должны быть по своему содержанию *объективными*, однако насколько это соответствует действительности?

Современный подход к формированию кадрового корпуса, комплектованию его людьми, в максимальной степени отвечающими высоким требованиям статуса прокурорского работника, диктует необходимость перехода от субъективно-личностной оценки к научно-обоснованному профессиональному отбору кандидатов.

В международной практике первые упоминания об использовании объективных критериев при приеме на должности прокуроров сформулированы в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 № R (2000) 19 «Комитет министров — государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия».

В соответствии с п. в ст. 5 указанной Рекомендации, профессиональная деятельность прокуроров, их продвижение по должностям и перемещение по службе осуществляются в соответствии с известными и объективными критериями, такими как компетентность и опыт.

Несмотря на то, что само понятие «объективные критерии» в указанной Рекомендации не раскрывается, изучением пояснительной записки к данному документу установлено, что они являются гарантией беспристрастности, которая тем или иным образом должна руководить набором и продвижением по службе прокуроров. Организация профессионального набора по конкурсу и создание Комиссий по вопросам службы для судебного корпуса или специально для прокуроров представляют собой некоторые из способов, способствующих достижению беспристрастности. Решения об их переводе с одной должности на другую должны основываться на действительных потребно-

стях службы (с учетом навыков и опыта прокуроров), а не просто исходя из произвольных решений властей. Требования мобильности, однако, не должны приводить к каким бы то ни было приоритетным наборам или назначениям, которые могут иметь разрушительные последствия.

Так, опыт Нидерландов и ФРГ показывает, что механизмами объективного отбора кандидатов на должность прокуроров являются: длительные (до 18 месяцев) стажировки кандидатов на занятие прокурорской должности после окончания вузов, включающие тестирование, психологическую диагностику, собеседование, а также дополнительное обучение по системе RAIO в течение 4-6 лет. Особенно тщательно организуются и проводятся конкурсы на занятие должности прокурора. Порядок проведения стажировок, дополнительного обучения, конкурсов на занятие должности прокурора, а также повышения их квалификации регламентируется в нормативных актах министерств юстиции указанных государств¹.

Изменившиеся условия жизни России продемонстрировали эффективность такого инструмента подбора и расстановки кадров, как конкурсный отбор и сдача квалификационного экзамена. Сегодня подобная практика действует в отношении судей, адвокатов, нотариусов.

Так, в соответствии с положениями Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» отбор кандидатов на должность судьи осуществляется на конкурсной основе. В качестве обязательного условия допуска претендента к конкурсу на замещение вакантной должности судьи установлена сдача квалификационного экзамена на должность судьи, цель которого — установить наличие у претендента профессиональных знаний, необходимых для работы в суде определенного вида и уровня. Квалификационный экзамен на должность судьи принимает экзаменационная комиссия. Согласно п. 2 ст. 14 Закона о Судебном департаменте при ВС РФ организация и обеспечение работы экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи входит в полномочия управления (отдела) Судебного департамента при ВС РФ в соответствующем субъекте РФ. Гражданин, который соответствует предъявляемым Законом требованиям к кандидатам на должность судьи (достижение возраста 25 лет; наличие высшего юридического образования, стажа работы по юридической профессии не менее пяти лет,

отсутствие судимости либо уголовного преследования, гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства; не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным; не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере; не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи) и который сдал квалификационный экзамен на должность судьи, вправе обратиться в соответствующую ККС с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи (другими словами, право принять участие в конкурсе на замещение вакантной должности судьи).

Кроме того, в числе требований, предъявляемых в соответствии со ст. 40¹ Закона о прокуратуре к лицам, назначаемым на должности прокуроров, установлена норма о наличии высшего юридического образования, полученного в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию. Содержащееся в этом законе понятие образовательного учреждения высшего профессионального образования по сути охватывает такие виды высших учебных заведений, как федеральный университет, университет, академия, институт. В ст. 9 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» определен ряд признаков, в том числе отличающих каждый из этих видов высших учебных заведений. Вместе с тем, единые подходы к качеству осуществляемого в этих учебных заведения образовательного процесса достигаются за счет действия федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, которые в силу ст. 5 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании предназначены для обеспечения единства образовательного пространства РФ; качества высшего профессионального образования; основы для объективной оценки деятельности образовательных учреждений, реализующих образовательные программы высшего профессионального образования; признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о высшем профессиональном образовании.

В связи с присоединением Российской Федерации к Болонскому процессу которым предусмотрено сближение и гармонизация систем образования в Европе целью создания единого пространства

¹ См.: Казарина А. Как обучают прокуроров в Германии и Нидерландах // Законность. – 2000. – № 6. – С. 54.

высшего образования, основанного на нескольких циклах обучения, в ст. 6 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании установлены следующие уровни высшего профессионального образования:

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «бакалавр»-бакалавриат (со сроком обучения по очной форме четыре года);

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «специалист (со сроком обучения по очной форме не менее пяти лет) или квалификации (степени) «магистр» (со сроком обучения по очной форме два года).

Согласно данной норме Закона лица, получившие документы государственного образца о соответствующем уровне высшего профессионального образования, подтверждаемого присвоением лицу квалификации (степени «бакалавр»), имеют право продолжить на конкурсной основе обучение по образовательной программе высшего профессионального образования — программа магистратуры. При этом квалификация (степень) «бакалавр», квалификация (степень) «специалист» и квалификация (степень) «магистр» при поступлении на работу дают гражданину право претендовать на занятие должности, для которой квалификационными требованиями предусмотрено высшее профессиональное образование, если иное не установлено федеральными законами.

Уместно отметить, что нет единой точки зрения по вопросу о соответствии данному требованию наличия квалификации (степени) «бакалавр», однако споры ведутся о праве лиц, имеющих указанную степень, на занятие должности судьи. Так, в письме Минобрнауки России от 1 сентября 2003 № 14-52-1018ин/15 отмечалось, что не усматривается препятствий для назначения на должность судьи лица, которому присвоена степень бакалавра юриспруденции и соответствующего требованиям, предъявляемым к кандидату на должность судьи Конституцией РФ и иными законодательными актами РФ. Высшая квалификационная коллегия судей РФ выразила противоположную точку зрения: квалификация «бакалавр юриспруденции» дает гражданину при поступлении на работу право на занятие должности, для которой квалификационными требованиями предусмотрено высшее профессиональное образование, однако не для назначения на должность судьи (п. 20 разъяснений и рекоменда-

ций Высшей квалификационной коллегии судей РФ от 18.03.2004).

На наш взгляд, квалификация «бакалавр юриспруденции» является лишь первой ступенью высшего юридического образования, недостаточной для назначения и на должность прокурорского работника, что должно найти свое правовое выражение.

Отсюда с необходимостью следует вывод об исключении из ч. 1 ст. 40¹ Закона о прокуратуре положения о том, что на должности помощников прокуроров прокуратур районов, городов и приравненных к ним прокуратур в исключительных случаях могут назначаться лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, и окончившие третий курс указанных образовательных учреждений.

Необходимо также отметить, что не определен и другой критерий отбора на работу в органы прокуратуры — состояние здоровья. Как известно, специальных требований к состоянию здоровья прокурорских кадров нет. При приеме на работу в органы прокуратуры кадровые службы исходят из собственного представления о важности тех или иных характеристик здоровья. Общепринято, что не принимаются на работу лица, имеющие психические отклонения, а также физические недостатки, препятствующие выполнению работы в качестве прокурора или следователя.

Между тем, в соответствии с положениями ст. 4.1. Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации», для подтверждения отсутствия у претендента на должность судьи заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, проводится его предварительное медицинское освидетельствование. Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, утвержден постановлением Совета судей РФ от 26 декабря 2002 г. № 78 на основании представления федерального органа исполнительной власти в области здравоохранения. Форма документа, свидетельствующего об отсутствии заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, утверждена приказом Минздрава России от 21 февраля 2002 г. № 61.

Вопрос о заболеваниях, препятствующих исполнению служебных обязанностей прокурорскими работниками, пока не получил должного нормативного закрепления, в связи с чем Генеральной прокуратурой РФ совместно с Минздравсоцразвития России и другими заинтересованными ведомствами в настоящее время прорабатывается вопрос об определении перечня соответствующих заболеваний. Перечень заболеваний, препятствующих поступлению на госу-

дарственную гражданскую службу РФ или ее прохождению, утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 14.12.2009 № 984н.

Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» установлено, что условия, определенные в ч. 4 ст. 16 данного закона, препятствующие принятию на службу в Следственный комитет, более содержательны и развернуты в сравнении с теми, которые нашли отражение в Законе о прокуратуре.

Так, гражданин не может быть принят на службу в Следственный комитет, если он был осужден за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, имеет судимость либо имел судимость, которая снята или погашена, в отношении его осуществляется уголовное преследование либо прекращено уголовное преследование за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием; имеет заболевание, препятствующее поступлению на службу в Следственный комитет или ее прохождению и подтвержденное заключением медицинского учреждения, данным в порядке, определенном Правительством РФ; вышел из гражданства РФ; представил подложные документы или заведомо ложные сведения при поступлении на службу в Следственный комитет; не представил установленные сведения или представил заведомо ложные сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей; не соблюдал ограничения и не исполнял обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Кроме того, этим же законом определено, что указанные требования распространяются также при принятии на должности федеральной государственной гражданской службы и на работу в Следственный комитет по трудовому договору.

Вместе с тем нельзя не отметить и некоторый сдвиг в решении этого вопроса. **В целях формирования квалифицированного состава прокуроров городов районов и приравненных к ним прокуроров и создания эффективной системы профессиональной переподготовки лиц, претендующих на указанные должности, издан приказ Генерального прокурора РФ от 12.08.2010 № 316 «Об организации профессиональной переподготовки прокурорских работников, включенных в резерв кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров».**

Согласно пункту 4 данного приказа начиная с 1 января 2012 г. назначение на указанные должности будет производиться, как правило, из числа работников, прошедших обучение в Академии Генеральной прокуратуры РФ по программам профессиональной переподготовки для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Приказом также утверждена и введена в действие Квалификационная характеристика должности (квалификационные требования к должности) прокурора города, района и приравненного к ним прокурора.

Кроме того, в целях совершенствования системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих издан приказ Генерального прокурора РФ от 4 октября 2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной подготовки работников прокуратуры Российской Федерации».

Вместе с тем, на сегодняшний день отсутствует квалификационная характеристика должности помощника прокурора, а, значит, нет четкого представления, каким требованиям он должен отвечать.

При оценке профессиональных и моральных качеств лиц, поступающих на службу в прокуратуру, следует учитывать положения, содержащиеся в Кодексе этики прокурорского работника РФ и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры РФ, утвержденных приказом Генерального прокурора РФ от 17 марта 2010 г. № 114, принятие которого ознаменовало собой еще один шаг на встречу объективности критериев отбора.

На основании вышеизложенного, предлагается изложить ст. 40¹ **Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в следующей редакции:**

«1. Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование квалификации «специалист», «магистр», полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

2. Лицо не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно:

признано недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

было осуждено за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, имеет судимость либо имело судимость, которая снята или погашена, в отношении его осуществляется уголовное преследование либо прекращено уголовное преследование за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием;

отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение обязанностей по должности федеральной государственной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой им должности связано с использованием таких сведений;

имеет заболевание, препятствующее поступлению на службу в органы и учреждения прокуратуры или ее прохождению и подтвержденное заключением медицинского учреждения, данным в порядке, определенном Правительством Российской Федерации;

состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители или дети супругов) с работником органа или учреждения прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

вышло из гражданства Российской Федерации;

имеет гражданство другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

представило подложные документы или заведомо ложные сведения при поступлении на службу в органы и учреждения прокуратуры;

не представило установленные сведения или представил заведомо ложные сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

не соблюдало ограничения и не исполняло обязанности, установленные законодательством о противодействии коррупции.

2.1. Для подтверждения отсутствия у претендента на должность прокурора заболеваний, препятствующих принятию на службу в органы и учреждения прокуратуры, проводится его предварительное медицинское освидетельствование. Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность прокурора и следователя, утверждается федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения по согласованию с Генеральным

прокурором Российской Федерации на основании представления. Форма документа, свидетельствующего об отсутствии заболеваний, препятствующих назначению на должность прокурора, утверждается федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения.

3. Лица принимаются на службу в органы и учреждения прокуратуры на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет.

4. Лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования с оплатой обучения Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также прокурорские работники, обучающиеся в очной аспирантуре с сохранением денежного содержания, предусмотренного абзацем вторым пункта 3 статьи 43.4 настоящего Федерального закона, обязаны в соответствии с заключенными с ними договорами проработать в органах или учреждениях прокуратуры не менее пяти лет. При увольнении из органов или учреждений прокуратуры до истечения указанного срока, за исключением случаев увольнения по состоянию здоровья, в связи с призывом на действительную военную службу, увольнения женщины, имеющей ребенка до восьми лет, в связи с ликвидацией органа или учреждения прокуратуры, сокращением численности или штата работников (далее — организационно-штатные мероприятия), указанными лицами полностью возмещаются затраты на их обучение.

5. На должности прокурора города, района, приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 25 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем не менее трех лет.

На должности прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем не менее пяти лет.

Генеральный прокурор Российской Федерации вправе в исключительных случаях назначать на должности прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов, районов, приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур лиц, имеющих опыт работы по юридической специальности на руководящих должностях в органах государственной власти».

6. Требования, установленные частью 2 настоящей статьи, распространяются также при принятии на должности федеральной государственной гражданской службы и на работу в органы и учреждения прокуратуры по трудовому договору.

Библиографический список:

1. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. — М., 2013.
2. Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. — М., 2002.
3. Григоров К.А. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — М., 2003.
4. Езерская А.И. Российская прокуратура в системе институтов контрольно-надзорной власти: политико-правовой статус и приоритеты развития // Юристы-правоведы. — М., 2009.
5. Звербуль В.К. Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве. — М., 1990.
6. Казарина А. Как обучают прокуроров в Германии и Нидерландах // Законность. — 2000. — № 6.
7. Капинус О.С. Настольная книга прокурора / под ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. — М., 2012.

References (transliteration):

1. Vinokurov Yu.E. Prokurorskii nadzor. — M., 2013.
2. Nastol'naya kniga prokurora / pod red. S.I. Gerasimova. — M., 2002.
3. Grigorov K.A. Funkcii i napravleniya deyatel'nosti prokuratury Rossiiskoi Federacii v sovremennykh usloviyah // «Chernye дыры» v Rossiiskom zakonodatel'stve. — M., 2003.
4. Ezerskaya A.I. Rossiiskaya prokuratura v sisteme institutov kontrol'no-nadzornoj vlasti: politiko-pravovoi status i prioritety razvitiya // Yurist'-pravoved'. — M., 2009.
5. Zverbul' V.K. Perspektivy razvitiya prokurorskogo nadzora v pravovom gosudarstve. — M., 1990.
6. Kazarina A. Kak obuchayut prokurorov v Germanii i Niderlandah // Zakonnost'. — 2000. — № 6.
7. Kapinus O.S. Nastol'naya kniga prokurora / pod red. S.G. Kehlerova i O.S. Kapinus. — M., 2012.