

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.040-052

А. В. Смирнов*

Административно-правовое обеспечение процесса демократизации государственно-служебных отношений в органах прокуратуры

Аннотация. Автором статьи предпринимается попытка определения проблем развития института государственной службы в Российской Федерации на примере прокурорской службы. Цель статьи состоит в исследовании особенностей служебных отношений в органах прокуратуры на предмет их соответствия современным тенденциям развития государства и общества, обуславливающим потребность в принципиально новых личностных и профессиональных характеристиках прокурорских работников. Отмечается несовершенство действующего административно-правового регулирования отдельных элементов служебных отношений. На основе результатов исследования выдвигаются предложения по внедрению качественно иных подходов к отбору, подготовке, переподготовке и расстановке кадров, направленных на повышение профессиональной квалификации и конкурентоспособности работников, соблюдение высоких нравственных и морально-этических требований, предъявляемых к данной категории служащих, обеспечение открытости и прозрачности работы органов прокуратуры и их служащих. В частности, предлагается нормативно закрепить квалификационные требования для всех должностей в системе прокуратуры и к лицам, претендующим на занятие таких должностей; разработать и внедрить системы ключевых показателей эффективности службы и рейтинговой оценки кандидатов для постановки в кадровый резерв, общегосударственную базу претендентов для замещения руководящих должностей; активизировать работу по проведению мероприятий патриотической направленности, усилить статус и значимость процедуры принятия присяги. В целях дальнейшей демократизации государственно-служебных отношений в органах прокуратуры резюмируется необходимость пересмотра целого ряда законодательных положений.

Ключевые слова: государственная служба; органы прокуратуры; работники прокуратуры; открытость и гласность органов прокуратуры; демократизация служебных отношений; профессиональная квалификация; конкурентоспособность служащих; аттестация; кадровый резерв; конкурсный отбор; нравственные и морально-этические требования; патриотизм.

Для цитирования: Смирнов А. В. Административно-правовое обеспечение процесса демократизации государственно-служебных отношений в органах прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 40–52. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.040-052.

© Смирнов А. В., 2022

* Смирнов Андрей Васильевич, старший советник юстиции, старший помощник прокурора Вологодской области по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления, правовому обеспечению
Пушкинская ул., д. 17, г. Вологда, Россия, 160000
smirnov5146@ya.ru

Administrative and Legal Support for the Process of Democratization of Public-Service Relations in the Prosecution Authorities

Andrei V. Smirnov, Senior Counsellor of Justice, Senior Assistant to the Prosecutor of the Vologda Region for Cooperation with Legislative (Representative) and Executive Bodies of the Region, Local Self-Government Bodies, and Providing Legal Support
ul. Pushkinskaya, d. 17, Vologda, Russia, 160000
smirnov5146@ya.ru

Abstract. The author of the paper makes an attempt to identify the problems of development of the institution of public service in the Russian Federation on the example of the prosecution service. The purpose of the paper is to study the features of service relations in the prosecutor's office for their compliance with modern trends in the development of the state and society that determine the need for fundamentally new personal and professional characteristics of prosecutors. The paper highlights the imperfection of the current administrative and legal regulation of individual elements of service relations. Based on the results of the study, the author puts forward proposals for the introduction of qualitatively different approaches to the selection, training, retraining and employment of the personnel aimed at improving professional qualifications and competitiveness of staff members, their compliance with high moral and ethical requirements for this category of employees, ensuring openness and transparency of prosecution offices agencies and their employees. In particular, it is proposed to enshrine in law qualification requirements for all positions in the prosecutor's office and for candidates applying for such positions, develop and implement a system of key performance indicators for the service and rating of candidates for the personnel reserve, a national database of applicants for managerial positions, intensify work on holding patriotic events, strengthen the status and significance of the procedure of taking the oath. In order to democratize public-service relations in the prosecutor's office, the paper focuses on the need to revise a number of legislative provisions.

Keywords: public service; prosecution authorities; prosecutors; transparency and publicity of the prosecutor's office; democratization of service relations; professional qualification; competitiveness of employees; attestation; personnel reserve; competitive selection; moral and moral-ethical requirements; patriotism.

Cite as: Smirnov AV. Administrativno-pravovoe obespechenie protsessa demokratizatsii gosudarstvenno-sluzhebnykh otnosheniy v organakh prokuratury [Administrative and Legal Support for the Process of Democratization of Public-Service Relations in the Prosecution Authorities]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):40-52. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.040-052. (In Rus., abstract in Eng.).

Продолжающийся на протяжении последних лет непрерывный процесс совершенствования организации и функционирования публичной власти, систем государственного и местного публичного управления оказывает детерминирующее влияние на состояние органов прокуратуры, приоритеты в их функционировании, применяемые в целях обеспечения точного и единообразного применения законов на всей территории Российской Федерации административно-правовые формы и методы работы, включая вопросы создания новых компетенций. Данные обстоятельства обуславливают невозможность решения проблем реформирования прокурорской службы, как и пре-

образования института государственной службы в целом, в отрыве от общих вопросов развития государства и общества. Подобные изменения требуют концептуального переосмысления целей и задач, стоящих перед органами прокуратуры, базовых основ внутриведомственных служебных отношений, а также поиска новых путей к повышению эффективности профессиональной деятельности прокурорских работников.

Следует согласиться с существующим в научных кругах мнением, что в современных условиях фактором, существенно снижающим эффективность функционирования государственного механизма, реализации его отдельными элементами — государственными органами

своих юрисдикционных полномочий¹, является отсутствие единой научно обоснованной модели развития института государственной службы и его отраслевых разновидностей². Именно данные обстоятельства выступают препятствием к формированию качественной, отвечающей современным реалиям нормативной базы, дальнейшему поступательному развитию процесса государственного управления.

Не является исключением и государственная служба в органах прокуратуры, правовое регулирование которой в действительности отстает от реальных потребностей развивающихся общественных отношений, диктуемых требованиями социального правового государства³. Данный факт в итоге негативным образом сказывается на состоятельности рассматриваемого государственного органа в полной мере оказывать качественное и позитивное влияние на состояние законности и правопорядка на территории страны.

Сформировавшиеся в последние десятилетия национальные интересы признают высшей ценностью в своей структуре интересы отдельной личности, человека и гражданина⁴. Именно последние в соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации являются приоритетными по отношению к интересам общества и государства. По данной причине признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их неукоснительному обеспечению и реализации становится основным вектором функционирования всей

правоохранительной деятельности государства⁵, включая и деятельность органов прокуратуры. Решению этой и сопутствующих задач должно способствовать совершенствование работы государственных служащих в целях неукоснительного соблюдения принципов гуманистического отношения к человеку.

Именно такими идеями продиктована успешно реализуемая на протяжении нескольких лет руководством Генпрокуратуры РФ политика открытости и гласности органов прокуратуры, которая во многом определила высокий уровень доверия общества к данным органам и существенно укрепила их авторитет⁶.

Однако, несмотря на данные результаты, административно-правовое регулирование служебных отношений в органах прокуратуры испытывает острую необходимость в совершенствовании — переходе на принципиально новый уровень развития, отвечающий современным тенденциям развития правового государства и гражданского общества в России.

В рассматриваемом аспекте, по нашему мнению, вполне справедливыми и весьма актуальными на сегодняшний день остаются выводы видного российского ученого-административиста Ю. Н. Старилова о том, что отнесению государственной службы к числу полноценно функционирующих государственных институтов препятствуют низкий уровень профессионализма служащих и отсутствие реального общественного признания самой государственной службы и ее социально значимых достижений. При этом

¹ Агапов А. Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 24–29.

² Например: Василенко А. И. Проблемы научного поиска перспектив развития института государственной службы Российской Федерации // Юридический мир. 2008. № 12. С. 37–40 ; Нагорных Р. В. Государственная служба Российской Федерации в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики административно-правового регулирования. М. : Инфра-М, 2019. 190 с.

³ Старилов Ю. Н. Требования правового государства — надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 42–43.

⁴ Тихомиров Ю. А. Государство : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2013. С. 39.

⁵ Нагорных Р. В. Принципы государственной правоохранительной службы // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2012. № 3 (19). С. 43–47.

⁶ Аналитический обзор Всероссийского центра изучения общественного мнения «Правоохранительные и судебные органы: рейтинг защитников прав и свобод» // URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9110> (дата обращения: 12.03.2021).

выход из сложившейся ситуации возможен лишь при условии демократизации государственно-служебных отношений и повышения конкурентоспособности между служащими⁷.

Соглашаясь с позицией названного автора, в статье мы проанализируем заслуживающие отдельного внимания положения действующего служебного законодательства, препятствующие полноценной демократизации государственно-служебных отношений в органах прокуратуры, развитию конкурентоспособности между работниками и их профессиональной квалификации, соблюдению высоких нравственных и морально-этических требований, предъявляемых к рассматриваемой категории служащих, открытости и прозрачности работы самих органов прокуратуры и их служащих.

Без всяких сомнений, законодательное регулирование вопросов прохождения прокурорской службы выступает в качестве ключевой составляющей в обеспечении надлежащего функционирования органов прокуратуры. Именно от качества правового регулирования данных вопросов зависит не только правовое положение прокурорских работников, но и статус самих органов прокуратуры, включая определение их места в системе государственных органов и роли в общественной жизни.

Наверное, по этой причине в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) вопросам службы в органах и организациях прокуратуры уделено пристальное внимание и посвященный этому раздел (разд. V) по своим объемам значительно превосходит другие разделы данного Закона. К тому же ряд положений, регулирующих вопросы прохождения службы и правового статуса работника прокуратуры, изложен в других разделах Закона о прокуратуре.

Между тем, являясь одним из самых «долгодействующих» федеральных законов, регламентирующих вопросы прохождения отдельных видов государственной службы (с даты его издания прошло почти 30 лет, на протяжении которых более 65 раз он подвергался правкам и дополнениям, значительная часть из которых касалась именно вопросов прокурорской службы), целый ряд его положений нуждается в пересмотре в целях совершенствования отдельных элементов служебной деятельности, обеспечивающих соответствие ее кадрового потенциала современным требованиям и вызовам общества.

В частности, анализ положений ст. 40.3 Закона о прокуратуре, регламентирующих вопросы установления испытания для граждан, принимаемых на службу в органы прокуратуры, позволяет выявить ряд недостатков, обусловленных отсутствием нижней границы срока испытания, дискреционным характером полномочий соответствующих руководителей при решении вопроса о проведении испытания и его сроке, отсутствием возможности продления срока испытания при переводе работника на другую должность в случае неудовлетворительного результата испытания по первоначально предложенной ему должности.

Излишняя дискреционность полномочий руководителей органов прокуратуры допущена и при нормативном определении порядка присвоения первых классных чинов лицам, перешедшим на службу в органы прокуратуры из других правоохранительных органов, адвокатуры, нотариата, органов публичной власти, образовательных организаций высшего образования и юридических (правовых) служб и организаций⁸. Единственным критерием при принятии такого решения является учет занимаемой должности и квалификации до истечения шести месяцев службы (испытания).

⁷ Старилов Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 105.

⁸ Пункт 6 Положения о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21.11.2012 № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6662.

Корректировка указанных дискреционных норм будет способствовать недопустимости противоправного покровительства в служебных отношениях, что, как известно, является одним из условий кадровой стабильности государственной службы⁹.

По тем же причинам ст. 41 Закона о прокуратуре, устанавливающая особенности аттестации прокурорских работников, либо соответствующий профильный приказ Генпрокурора¹⁰ нуждаются в дополнении положениями, закрепляющими обязательность исключения при формировании аттестационной комиссии возможного возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на рекомендации комиссии. Следует конкретизировать сроки утверждения и критерии учета решений аттестационной комиссии при принятии последующих кадровых решений руководителями органов прокуратуры. Введение подобных норм одновременно будет способствовать эффективному функционированию всего механизма аттестационной деятельности и его раскрытию в полном объеме¹¹.

До настоящего времени в Законе о прокуратуре остаются нереализованными положения ч. 3 ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», устанавливающие, что федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации должны быть предусмотрены правила учета ранее присвоенных классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, а также период пребывания в них при переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида и присвоении

чина, ранга или звания по новому месту прохождения службы.

В целях обеспечения должной реализации принципа демократизма в государственно-служебных отношениях, а также одного из ключевых принципов таких отношений — равного доступа граждан к госслужбе, по нашему мнению, пришло время расширить практику применения в органах прокуратуры института конкурсного отбора претендентов на замещение вакантных должностей, применив его не только к порядку формирования подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, но и другим должностям. Конкурсный отбор претендентов предоставит возможность трудоустройства лиц, максимально отвечающих требованиям, предъявляемым к прокурорским работникам¹². Нормативное закрепление основ данного института требует разработки и утверждения перечня должностей прокурорских работников, подлежащих замещению по конкурсу, а также положения о порядке проведения конкурса при приеме на работу лиц, не имеющих стажа работы в органах и организациях прокуратуры, а также для замещения имеющихся вакантных должностей.

Достижению тех же целей будут способствовать обязательная сдача квалификационных экзаменов при решении вопроса о назначении на вышестоящую должность, создание эффективной процедуры ротации всех прокурорских работников категории «руководитель», предусматривающей сроки процедур переназначения, территориальные границы возможного перевода (перевод в рамках той же либо иной местности) и др.

Дальнейшего совершенствования требует существующая система профессионального

⁹ Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 68.

¹⁰ Приказ Генпрокурора России от 11.03.2020 № 146 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2020. № 4.

¹¹ Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 6-е изд., доп. и пересм. М. : Норма ; Инфра-М, 2019. С. 273.

¹² Служба в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации : монография / С. Н. Братановский, В. В. Стрельников. М. : РИОР, 2007. С. 104–105.

обучения прокурорских работников, первостепенное место в которой должен занять непрерывный процесс повышения квалификации и профессиональной переподготовки, осуществляемые не только в ведомственных образовательных организациях, но и в находящихся по месту прохождения службы сторонних гражданских учебных заведениях, специализирующихся на предоставлении профессионального образования в отдельных сферах. Наибольшую актуальность в современных условиях для осуществления качественного прокурорского надзора имеют специальности экономической направленности: бухгалтерский учет, аудит, бюджетирование, управление закупками для государственных и муниципальных нужд¹³. Приобретение таких знаний позволило бы прокурорам самостоятельно осуществлять качественные углубленные проверки соблюдения действующего законодательства в оборонно-промышленном комплексе, при реализации национальных проектов, в бюджетной и других сферах.

Нельзя обойти вниманием насущную для современной прокуратуры проблему подготовки и повышения квалификации как рядовых прокурорских работников, так и руководящих кадров, что связано не только с лишением данного государственного органа надежной «кузницы кадров» — прокурорско-следственных подразделений, но также и с особенностями развития системы государственной службы и национальной образовательной системы в течение двух последних десятилетий.

Данные вопросы приобретают огромное значение и должны стать одними из основных направлений модернизации государственно-служебных отношений, поскольку перспективы развития самих органов прокуратуры, как и любого иного государственного органа, во многом определяются качественным составом их служащих, профессиональной, деловой и моральной

подготовленностью последних к выполнению возложенных на них функций.

Решению обозначенной задачи повышения профессионализма кадрового состава органов прокуратуры, по нашему мнению, будут способствовать:

- 1) совершенствование института наставничества¹⁴, предусматривающее:
 - создание в каждой региональной прокуратуре и в Генпрокуратуре советов наставников, в задачи которых могли бы входить: подбор наставников и координация их деятельности, оказание методической и практической помощи наставникам, распространение положительного опыта наставнической работы, заслушивание отчетов наставников и служащих о проделанной работе;
 - определение критериев, которым должен соответствовать наставник (к примеру, в части стажа государственной службы, отсутствия фактов дисциплинарных взысканий, иных профессиональных и личных качеств), максимального количества молодых специалистов, которые могут быть закреплены за одним наставником;
 - разработку и нормативное закрепление критериев оценки эффективности воспитательной работы с молодыми специалистами¹⁵, установление обязательности подготовки по окончании периода наставничества для дальнейшего предоставления руководству и аттестационной комиссии отчета о выполнении индивидуального плана воспитания и обучения молодого специалиста, результатах выполнения должностных обязанностей служащего, уровне его профессиональных знаний, развития навыков и умений, способности самостоятельно исполнять служебные обязанности, качестве подготовки служебной документации и др.;
 - установление ряда стимулирующих мер для наставников (к примеру, в виде посто-

¹³ Литвиненко С. Прокурор новой формации // Законность. 2020. № 9. С. 3–5.

¹⁴ См. по данному вопросу: Ковтков Д. И. Наставничество на гражданской службе // Законодательство и экономика. 2016. № 11. С. 41–53.

¹⁵ Хатов Э. Б. Воспитательная работа с молодыми специалистами в органах прокуратуры: понятие и правовые основы // Lex russica. 2016. № 12. С. 145.

янных дополнительных выплат, применения мер материального и иного поощрения), что послужит залогом признания их заслуг, повышения самооценки и авторитета среди коллег;

- 2) формализация процесса индивидуальной профессиональной подготовки (профессионального развития) путем определения обязательных для изучения тематик и направлений совершенствования, учитываемых при формировании планов такой подготовки;
- 3) возврат к широко применявшейся в советское время практике командирования работников в другие региональные, районные прокуратуры для обмена опытом в целях получения навыков и знаний у более опытных коллег.

В рассматриваемом аспекте весьма значимой представляется потребность в завершении процесса нормативного закрепления квалификационных требований для всех должностей в системе прокуратуры и к лицам, претендующим на занятие таких должностей. В настоящее время, вопреки прямым предписаниям ч. 5 ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», такие требования установлены лишь для кандидатов на должности прокурора города, района, приравненного к ним прокурора, их заместителей и помощников.

Для обеспечения поступления на службу в органы прокуратуры лиц, отвечающих морально-нравственным требованиям, не имеющих личностной предрасположенности к выбору коррупционного поведения, повышения конкурентоспособности между прокурорскими работниками и решения тем самым задачи привлечения на руководящие должности наи-

более квалифицированных и мотивированных работников может быть учтен опыт развития института государственной службы, включая и институт прокурорской службы, в Республике Казахстан¹⁶. Довольно актуальным и целесообразным представляется:

- введение процедуры полиграфологического исследования претендента на службу в органы прокуратуры для определения его пригодности к государственной службе, недопущения поступления на службу лиц с деформированным правосознанием, отличающихся корыстной мотивацией, склонных к противоправному поведению¹⁷;
- обязательность при поступлении на службу первоначальной профессиональной подготовки в ведомственных образовательных организациях и одновременное определение потребности в кадрах для нее на основе кадрового прогноза на кратко- и среднесрочную перспективу, осуществляемого путем мониторинга и перспективного анализа естественного оттока (выбытия) кадров, а также предполагаемых организационно-штатных мероприятий;
- установление рейтинговой системы оценки кандидатов для постановки в кадровый резерв, основанной на статичных показателях (наличие нескольких высших образований, знание иностранных языков, стаж работы по специальности, наличие ученой степени и т.д.), которая будет стимулировать резервистов к самосовершенствованию в целях получения более высокого рейтинга;
- создание общегосударственной базы претендентов для замещения руководящих должностей, позволяющей расширить масштабы поиска кандидатов на такие должности¹⁸;

¹⁶ Например: *Досымбекова Р. Ш.* Кадровая политика в правоохранительных органах Республики Казахстан // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. № 1 (45). С. 91–100 ; *Бейсембаев А. А.* Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 100–124.

¹⁷ *Добробаба М. Б.* Деформация личности государственного служащего как причина совершения дисциплинарных проступков на государственной службе // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 44.

¹⁸ По тому же вопросу: *Комахин Б. Н.* Административно-правовое развитие государственно-служебной деятельности в условиях совершенствования единой системы публичной власти // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 47, 48.

— разработка ключевых показателей эффективности службы — критериев результативности деятельности работников по выполнению своих должностных обязанностей в виде соотношения запланированной и фактически выполненной работы с обязательным учетом конечного результата, которые в итоге лягут в основу новой системы мотивации прокурорских работников¹⁹.

Решению другой, не менее важной задачи очищения органов прокуратуры от «случайных» работников — безответственных, профессионально и морально непригодных для работы в данных органах людей — послужит введение в состав аттестационных комиссий в качестве независимых экспертов представителей научных и образовательных организаций — специалистов по вопросам деятельности органов прокуратуры (например, преподавателей вузов по дисциплине «Прокурорский надзор»). Такие нормоположения могут стать залогом применения научных методов оценки профессиональных и личных качеств аттестуемых.

Одно из ключевых мест в решении вышеупомянутых целей и задач принадлежит созданию условий для повышения роли и эффективности духовно-нравственного и патриотического воспитания в процессе формирования личности прокурорского работника, его общественно значимой ориентации.

Патриотизм, вышедший на небывало высокий уровень в связи с политикой Президента РФ В. В. Путина, призван дать новый импульс духовному оздоровлению народа, формированию в России единого гражданского общества²⁰.

В настоящее время именно патриотизм является составной частью русской национальной идеи, выработанным веками неотъемлемым компонентом отечественной науки и культуры.

Во все времена он расценивался как символ мужества, героизма и силы русского народа, как необходимое условие величия и могущества нашего государства²¹.

Осознанию прокурорскими работниками своего гражданского долга и истинных общественных интересов будет способствовать практика активного проведения учебных, культурно-досуговых, спортивно-массовых и иных мероприятий, направленных на формирование устойчивой профессиональной мотивации, чувства ответственности за те действия и решения, которые совершает и принимает служащий, готовности к выполнению гражданского и служебного долга, основанной на чувстве гордости за свое Отечество и избранную профессию. Не меньшее значение такие мероприятия будут иметь для поддержания у работника чувства собственного достоинства, нетерпимости к хамству, унижениям и коррупции, понимания роли и места органов прокуратуры в государственном механизме, формирования важнейших духовных, нравственных, исторических и воинских ценностей, имеющих общенациональный статус и поддерживаемых обществом.

Данные мероприятия станут залогом создания в коллективе здорового морально-психологического климата, поддержания работниками здорового образа жизни и стойкости к преодолению трудностей, возникающих в профессиональной деятельности и личной жизни, их стремления к постоянному личностному развитию, являющихся неотъемлемыми средствами преодоления профессионального выгорания.

Требуется пересмотра и действующая система принятия поступающими на службу прокурорскими работниками присяги. Для придания данной процедуре большего статуса и значимости в процессе формирования личности прокурор-

¹⁹ По тому же вопросу: Воронина Л. И., Радченко Т. Е. Анализ теоретико-методологических и нормативно-правовых основ проведения комплексной оценки результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих // Вопросы управления. 2015. № 6 (18). С. 200–201.

²⁰ Амельчаков И. Ф., Андриенко Ю. И., Шахов В. В. Патриотизм как важнейшее морально-политическое качество // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2015. № 2 (26). С. 8.

²¹ Кошкин А. П., Мельков С. А. Патриотизм в политике и на госслужбе: постановка проблем // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2013. № 1. С. 87–88.

ского работника обязательными ее атрибутами должны стать наличие флага России и символов прокуратуры (флаг и герб) в месте принятия. Текст присяги с личной подписью должен вручаться принявшему ее работнику (к примеру, на оборотной стороне фотоизображения самого момента торжественного принятия присяги) как символ и гарант дальнейшей верности и преданности данной клятве.

Фактическая реализация еще одного принципа построения и функционирования системы государственной службы — открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю²², объективному информированию общественности о деятельности прокуроров, а также обеспечению высокого доверия общества к органам прокуратуры в целом и укреплению их авторитета, требует дополнения законодательства новыми формами общественного контроля за служебной деятельностью прокуроров. В качестве таковых может быть использовано ежегодное информирование прокурором проживающего на поднадзорной территории населения о состоянии законности, принимаемых мерах по преодолению складывающихся негативных тенденций²³. Данные мероприятия, наряду с функциями по рассмотрению обращений граждан, могут выступить в качестве дополнительного средства к выполнению органами прокуратуры своих задач в условиях тесной связи с населением, знания национальных особенностей, проблем практического применения нормативных правовых актов, владения особенностями развития того или иного региона²⁴.

В целях расширения форм участия общественности в деятельности органов прокуратуры

весьма перспективным видится введение практики включения представителей общественности в составы аттестационных комиссий при органах прокуратуры, а также внедрение института общественной оценки такой деятельности, которая будет учитываться при формировании ведомственной оценки эффективности работы конкретного прокурора.

Решение этих и многих других вопросов, необходимых для дальнейшего развития института государственной службы в целом и службы в органах прокуратуры в частности, на наш взгляд, невозможны без разработки, принятия и реализации на федеральном уровне научно обоснованной новой государственной концепции — программы дальнейшего реформирования и развития федеральной государственной службы, создания единой централизованной системы управления государственной службой, а также формирования системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной деятельности служащих.

Только путем таких программных и системных мер может быть обеспечена разработка и внедрение принципиально новых механизмов формирования высокопрофессионального, компетентного и стабильного кадрового состава государственных органов, основанного на принципах построения модели профессиональной карьеры²⁵, дальнейшее совершенствование механизмов прохождения государственной службы и управления ею²⁶, обеспечение независимости служебных отношений от воздействия различных социально-политических факторов.

²² Гриб В. В. Генеральная прокуратура Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации как объекты общественного контроля // Юридический мир. 2016. № 9. С. 38–44.

²³ Демин А. А. Открытость власти, гласность — актуальная проблема российского административного права // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. № 3 (10). С. 23.

²⁴ Пешин Н. Л. Административно-правовые проблемы рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2020. № 5. С. 49.

²⁵ Стелина Я. Теоретические концепции института государственной службы // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 2. С. 27.

²⁶ Нагорных Р. В. О содержании административно-правового механизма формирования и реализации кадровой политики в правоохранительной сфере // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 15–19.

Исключительно основанная на конституционных нормах и складывающемся специальном законодательстве модернизация государственной службы позволит существенно повысить эффективность государства, сформировать государственный аппарат, оптимальный по численности и квалификации кадров, что в конечном счете благотворно скажется на реализации прав и свобод человека и гражданина во всех сферах общественной жизни, сделает их реальными для каждого россиянина²⁷. В современных условиях лишь законодательно закреплённая кадровая политика в государственном аппарате способна изменить

вековые традиции землячества, знакомства, личной преданности, субъективистского усмотрения²⁸.

Первоначальным шагом к достижению таких задач должно стать осознание того, что состояние кадрового потенциала государственного аппарата определяет не только результативность в достижении целей, поставленных перед конкретными государственными органами, но и эффективность деятельности всего государственного механизма как гаранта формирования сильного государства²⁹, стабильного развития его демократических начал и становления современного гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агапов А. Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 24–29.
2. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 6-е изд., доп. и пересм. — М. : Норма ; Инфра-М, 2019. — 640 с.
3. Амельчаков И. Ф., Андриенко Ю. И., Шахов В. В. Патриотизм как важнейшее морально-политическое качество // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. — 2015. — № 2 (26). — С. 5–9.
4. Атаманчук Г. В. Проблемы анализа государственного управления // Публичное и частное право. — 2008. — № 1 (1). — С. 92–102.
5. Бейсембаев А. А. Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 3. — С. 100–124.
6. Василенко А. И. Проблемы научного поиска перспектив развития института государственной службы Российской Федерации // Юридический мир. — 2008. — № 12. — С. 37–40.
7. Воронина Л. И., Радченко Т. Е. Анализ теоретико-методологических и нормативно-правовых основ проведения комплексной оценки результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих // Вопросы управления. — 2015. — № 6 (18). — С. 196–203.
8. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие / Ю. Н. Стариков. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018. — 240 с.
9. Гриб В. В. Генеральная прокуратура Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации как объекты общественного контроля // Юридический мир. — 2016. — № 9. — С. 38–44.
10. Гришковец А. А. Модернизация государственной службы // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика. — М. : Институт государства и права РАН, 2013. — С. 18–24.

²⁷ Гришковец А. А. Модернизация государственной службы // Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика. М. : Институт государства и права РАН, 2013. С. 24.

²⁸ Атаманчук Г. В. Проблемы анализа государственного управления // Публичное и частное право. 2008. № 1 (1). С. 99.

²⁹ См.: Государственная служба и служебное право : учеб. пособие / Ю. Н. Стариков. М. : Норма ; Инфра-М, 2018. С. 219–221.

11. Демин А. А. Открытость власти, гласность — актуальная проблема российского административного права // Вестник Уральского института экономики, управления и права. — 2010. — № 3 (10). — С. 22–30.
12. Добробаба М. Б. Деформация личности государственного служащего как причина свершения дисциплинарных проступков на государственной службе // Административное право и процесс. — 2020. — № 11. — С. 43–48.
13. Досымбекова Р. Ш. Кадровая политика в правоохранительных органах Республики Казахстан // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2015. — № 1 (45). — С. 91–100.
14. Ковтков Д. И. Наставничество на гражданской службе // Законодательство и экономика. — 2016. — № 11. — С. 41–53.
15. Комахин Б. Н. Административно-правовое развитие государственно-служебной деятельности в условиях совершенствования единой системы публичной власти // Административное право и процесс. — 2020. — № 6. — С. 45–48.
16. Кошкин А. П., Мельков С. А. Патриотизм в политике и на госслужбе: постановка проблем // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. — 2013. — № 1. — С. 86–92.
17. Литвиненко С. Прокурор новой формации // Законность. — 2020. — № 9. — С. 3–5.
18. Нагорных Р. В. Государственная служба Российской Федерации в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики административно-правового регулирования. — М. : Инфра-М, 2019. — 190 с.
19. Нагорных Р. В. О содержании административно-правового механизма формирования и реализации кадровой политики в правоохранительной сфере // Административное право и процесс. — 2009. — № 3. — С. 15–19.
20. Нагорных Р. В. Принципы государственной правоохранительной службы // Вестник института: преступление, наказание, исправление. — 2012. — № 3 (19). — С. 43–47.
21. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. — М. : Статут, 1999. — 592 с.
22. Пешин Н. Л. Административно-правовые проблемы рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. — 2020. — № 5. — С. 49–61.
23. Служба в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации : монография / С. Н. Братановский, В. В. Стрельников. — М. : РИОР, 2007. — 203 с.
24. Стариков Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2013. — № 3 (26). — С. 99–116.
25. Стариков Ю. Н. Требования правового государства — надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. — 2021. — № 2. — С. 42–54.
26. Стелина Я. Теоретические концепции института государственной службы // Правоприменение. — 2019. — Т. 3. — № 2. — С. 21–30.
27. Тихомиров Ю. А. Государство : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2013. — 320 с.
28. Хатов Э. Б. Воспитательная работа с молодыми специалистами в органах прокуратуры: понятие и правовые основы // Lex russica. — 2016. — № 12. — С. 141–147.

Материал поступил в редакцию 18 сентября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Agapov A. B. Yurisdikcionnye polnomochiya publichnyh organov i organizacij // Administrativnoe pravo i process. — 2017. — № 9. — S. 24–29.
2. Administrativnoe pravo : uchebnik / B. V. Rossinskij, Yu. N. Starilov. 6-e izd., dop. i peresm. — M. : Norma ; Infra-M, 2019. — 640 s.
3. Amel'chakov I. F., Andrienko Yu. I., Shahov V. V. Patriotizm kak vazhnejshee moral'no-politicheskoe kachestvo // Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I. D. Putilina. — 2015. — № 1 (26). — S. 5–9.
4. Atamanchuk G. V. Problemy analiza gosudarstvennogo upravleniya // Publichnoe i chastnoe pravo. — 2008. — № 1 (1). — S. 92–102.
5. Bejsembaev A. A. Sistema gosudarstvennoj sluzhby Respubliki Kazahstan: tendencii i perspektivy // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. — 2010. — № 3. — S. 100–124.
6. Vasilenko A. I. Problemy nauchnogo poiska perspektiv razvitiya instituta gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii // Yuridicheskij mir. — 2008. — № 12. — S. 37–40.
7. Voronina L. I., Radchenko T. E. Analiz teoretiko-metodologicheskikh i normativno-pravovyh osnov provedeniya kompleksnoj ocenki rezul'tativnosti professional'noj sluzhebnoj deyatel'nosti grazhdanskih sluzhashchih // Voprosy upravleniya. — 2015. — № 1 (18). — S. 196–203.
8. Gosudarstvennaya sluzhba i sluzhebnoe pravo : ucheb. posobie / Yu. N. Starilov. — M. : Norma ; Infra-M, 2018. — 240 s.
9. Grib V. V. General'naya prokuratura Rossijskoj Federacii i Sledstvennyj komitet Rossijskoj Federacii kak ob'ekty obshchestvennogo kontrolya // Yuridicheskij mir. — 2016. — № 9. — S. 38–44.
10. Grishkovec A. A. Modernizaciya gosudarstvennoj sluzhby. // Dvadcat' let Konstitucii Rossijskoj Federacii: yuridicheskaya nauka i praktika. — M. : Institut gosudarstva i prava RAN, 2013. — S. 18–24.
11. Demin A. A. Otkrytost' vlasti, glasnost' — aktual'naya problema rossijskogo administrativnogo prava // Vestnik Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava. — 2010. — № 1 (10). — S. 22–30.
12. Dobrobaba M. B. Deformaciya lichnosti gosudarstvennogo sluzhashchego kak prichina sversheniya disciplinarnyh prostupkov na gosudarstvennoj sluzhbe // Administrativnoe pravo i process. — 2020. — № 11. — S. 43–48.
13. Dosymbekova R. Sh. Kadrovaya politika v pravoohranitel'nyh organah Respubliki Kazahstan // Vestnik Akademii General'noj prokuratury RF. — 2015. — № 1 (45). — S. 91–100.
14. Kovtkov D. I. Nastavnichestvo na grazhdanskoj sluzhbe // Zakonodatel'stvo i ekonomika. — 2016. — № 11. — S. 41–53.
15. Komahin B. N. Administrativno-pravovoe razvitie gosudarstvenno-sluzhebnoj deyatel'nosti v usloviyah sovershenstvovaniya edinoj sistemy publichnoj vlasti // Administrativnoe pravo i process. — 2020. — № 6. — S. 45–48.
16. Koshkin A. P., Mel'kov S. A. Patriotizm v politike i na gossluzhbe: postanovka problem // Nauchnye i obrazovatel'nye problemy grazhdanskoj zashchity. — 2013. — № 1. — S. 86–92.
17. Litvinenko S. Prokuror novoj formacii // Zakonnost'. — 2020. — № 9. — S. 3–5.
18. Nagornyh R. V. Gosudarstvennaya sluzhba Rossijskoj Federacii v pravoohranitel'noj sfere: problemy teorii i praktiki administrativno-pravovogo regulirovaniya. — M. : Infra-M, 2019. — 190 s.
19. Nagornyh R. V. O soderzhanii administrativno-pravovogo mekhanizma formirovaniya i realizacii kadrovoj politiki v pravoohranitel'noj sfere // Administrativnoe pravo i process. — 2009. — № 3. — S. 15–19.
20. Nagornyh R. V. Principy gosudarstvennoj pravoohranitel'noj sluzhby // Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie. — 2012. — № 1 (19). — S. 43–47.
21. Nozdrachev A. F. Gosudarstvennaya sluzhba : uchebnik dlya podgotovki gosudarstvennyh sluzhashchih. — M. : Statut, 1999. — 592 s.

22. Peshin N. L. Administrativno-pravovye problemy rassmotreniya obrashchenij i priema grazhdan v organah prokuratury RF // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11, Pravo. — 2020. — № 5. — S. 49–61.
23. Sluzhba v organah i uchrezhdeniyah prokuratury Rossijskoj Federacii : monografiya / S. N. Bratanovskij, V. V. Strel'nikov. — M. : RIOR, 2007. — 203 s.
24. Starilov Yu. N. Sluzhebnoe pravo Rossii: uzhe real'nost' ili poka nauchnaya gipoteza? // Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya. — 2013. — № 1 (26). — S. 99–116.
25. Starilov Yu. N. Trebovaniya pravovogo gosudarstva — nadležashchaya osnova dlya formirovaniya paradigmy rossijskogo administrativnogo prava // Administrativnoe pravo i process. — 2021. — № 2. — S. 42–54.
26. Stelina Ya. Teoreticheskie koncepcii instituta gosudarstvennoj sluzhby // Pravoprimerenie. — 2019. — T. 3. — № 2. — S. 21–30.
27. Tihomirov Yu. A. Gosudarstvo : monografiya. — M. : Norma ; Infra-M, 2013. — 320 s.
28. Hatov E. B. Vospitatel'naya rabota s molodymi specialistami v organah prokuratury: ponyatie i pravovye osnovy // Lex russica. — 2016. — № 12. — S. 141–147.