

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему Особенности прохождения государственной службы в органах
прокуратуры РФ

Обучающийся

Д.А. Баранов

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., В.В. Романова

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Аннотация

Актуальность данной выпускной квалификационной работы заключается в том, что прокуратура РФ на протяжении всей своей более чем трехсотлетней истории исполняет важнейшую для государства и общества функцию надзора за законностью. Сильная и независимая прокуратура способна эффективно поддерживать правопорядок в стране, стоять на страже прав и свобод человека и гражданина. Без участия прокуратуры невозможно представить борьбу с правонарушениями и преступлениями, в том числе с остро стоящей проблемой коррупции.

Надлежащее осуществление прокурорами своих полномочий требует обеспечения им истинной независимости, позволяющей служить интересам народа. Сложность и значимость прокурорской службы требует повышенной защищенности прокурорских работников, обеспечения соответствующего уровня материального и социального обеспечения.

Все это невозможно без комплексного правового регулирования, от уровня которого зависит эффективность прокуратуры в целом.

Вместе с тем, в настоящее время, ни на законодательном, ни на научном уровне служба в органах прокуратуры однозначно не отнесена к какому-либо виду государственной службы.

Правовое регулирование службы в органах прокуратуры недостаточно системно, изобилует отсылочными и бланкетными нормами, во многом основано на подзаконных актах, которые зачастую не в полной мере соотносятся как с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [78], так и между собой.

Эти и другие проблемы снижают уровень правовой и социальной защищенности прокурорских работников.

Целью выпускной квалификационной работы является комплексный научно-правовой анализ проблем службы в органах прокуратуры и

разработка предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Задачами выпускной квалификационной работы являются:

— характеризовать общие положения о службе в органах прокуратуры;

— выявить особенности прохождения службы в надзорных ведомствах зарубежных стран;

— проанализировать историю возникновения и прохождения службы в надзорном ведомстве на территории РФ до настоящего времени;

— дать общую характеристику административно-правовых полномочий прокурора, а также их материальных и социальных гарантий;

— исследовать порядок привлечения работников прокуратуры к дисциплинарной, уголовной и административной ответственности;

— охарактеризовать требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должность прокурора;

— проанализировать ограничения и обязанности, связанные со службой в органах прокуратуры;

— выявить проблемы при прохождении службы в органах прокуратуры и предложить пути их решения.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целью и задачами исследования, и состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1 Теоретико-правовые основы прохождения службы в органах прокуратуры.....	8
1.1 Общие положения о службе в органах прокуратуры.....	8
1.2 История возникновения и прохождения службы в надзорном ведомстве на территории РФ до настоящего времени.....	18
Глава 2 Прохождение службы в органах прокуратуры в РФ	30
2.1 Общая характеристика административно-правовых полномочий прокурора, а также их материальные и социальные гарантии	30
2.2 Порядок привлечения работников прокуратуры к дисциплинарной, уголовной и административной ответственности	36
2.3 Ограничения и запреты, связанные со службой в органах прокуратуры	41
Глава 3 Проблемы и перспективы совершенствования службы в органах прокуратуры.....	47
3.1 Проблемные вопросы правового обеспечения прохождения службы в органах прокуратуры.....	47
3.2 Пути совершенствования правового обеспечения прохождения службы в органах прокуратуры.....	52
Заключение	55
Список используемой литературы и используемых источников.....	60

Введение

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. Прокуратура РФ на протяжении всей своей более чем трехсотлетней истории исполняет важнейшую для государства и общества функцию надзора за законностью. Сильная и независимая прокуратура способна эффективно поддерживать правопорядок в стране, стоять на страже прав и свобод человека и гражданина. Без участия прокуратуры невозможно представить борьбу с правонарушениями и преступлениями, в том числе с остро стоящей проблемой коррупции.

Надлежащее осуществление прокурорами своих полномочий требует обеспечения им истинной независимости, позволяющей служить интересам народа. Сложность и значимость прокурорской службы требует повышенной защищенности прокурорских работников, обеспечения соответствующего уровня материального и социального обеспечения.

Все это невозможно без комплексного правового регулирования, от уровня которого зависит эффективность прокуратуры в целом.

Вместе с тем, в настоящее время, ни на законодательном, ни на научном уровне служба в органах прокуратуры однозначно не отнесена к какому-либо виду государственной службы.

Правовое регулирование службы в органах прокуратуры недостаточно системно, изобилует отсылочными и бланкетными нормами, во многом основано на подзаконных актах, которые зачастую не в полной мере соотносятся как с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [78], так и между собой.

Эти и другие проблемы снижают уровень правовой и социальной защищенности прокурорских работников.

Степень научной разработанности выпускной квалификационной работы. Различные вопросы службы в органах прокуратуры в разное время

исследовали С.В. Антонов, В.В. Казаков, А.А. Муканбеткалиев, Д.О. Рассадкин, В.В. Стрельников, В.Ю. Шобухин и другие.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, возникающие при прохождении службы в органах прокуратуры.

Предметом выпускной квалификационной работы выступают нормативные юридические конструкции о службе в органах прокуратуры, выраженные в источниках права; отечественные и зарубежные действующие и утратившие силу акты законодательства; акты правоприменения, интерпретационные акты; теоретические юридические конструкции, представленные в работах отечественных ученых.

Целью выпускной квалификационной работы является комплексный научно-правовой анализ проблем службы в органах прокуратуры и разработка предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Для достижения поставленной цели поставлены следующие задачи:

- характеризовать общие положения о службе в органах прокуратуры;
- выявить особенности прохождения службы в надзорных ведомствах зарубежных стран;
- проанализировать историю возникновения и прохождения службы в надзорном ведомстве на территории РФ до настоящего времени;
- дать общую характеристику административно-правовых полномочий прокурора, а также их материальных и социальных гарантий;
- исследовать порядок привлечения работников прокуратуры к дисциплинарной, уголовной и административной ответственности;
- охарактеризовать требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должность прокурора;
- проанализировать ограничения и обязанности, связанные со службой в органах прокуратуры;

– выявить проблемы при прохождении службы в органах прокуратуры и предложить пути их решения.

Методологическая основа выпускной квалификационной работы. В ходе изучения темы данной научной работы использовались исторический метод, методы анализа и синтеза, сравнительно-правовой метод, формально-юридический метод, а также обобщения изученного материала и метод прогнозирования.

Информационную базу выпускной квалификационной работы составляют научные труды отечественных авторов в области административного права, а также теоретические и практические разработки, посвященные проблемам службы в органах прокуратуры.

Нормативная база выпускной квалификационной работы основана на Конституции РФ, Федеральном законе «О Прокуратуре», а также иных законах и подзаконных актах. Эмпирическую базу исследования составляют материалы судебной практики и статистические данные.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена предметом, целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретико-правовые основы прохождения службы в органах прокуратуры

1.1 Общие положения о службе в органах прокуратуры

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в нашей стране реализуется на базе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную [33]. Положения и нормы, которые регулировали деятельность прокуратуры РФ, до недавнего времени входили в главу 7 Конституции РФ «Судебная власть» и регламентировались ст. 129. Затем, после подписания в 2014 году Закона РФ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре Российской Федерации», название главы 7 изменилось и сейчас звучит так: «Судебная власть и прокуратура» [26].

Законодатель устранил два противоречия, вызвавшие бурную дискуссию среди ученых-правоведов, особенно среди конституционалистов, длившуюся более двух десятков лет, но позволившую прийти к общему знаменателю.

Прокуратура не является частью правительства. Основной целью этого учреждения является неукоснительное исполнение его законов на территории России как органами власти, так и администрациями.

Принятые в 2014 году поправки подчеркивают, что прокуратура - это не часть судебной системы, не ее структурное подразделение, а самостоятельный государственно-правовой институт [26], наделенный особыми полномочиями в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» [78].

Альтернативная точка зрения, существующая в научных дискуссиях и до внесения изменений в законодательство, регулирующее деятельность прокуратуры, исходит из того, что и судебная власть, и прокуратура имеют одинаковые цели и задачи. Гарантии законности в России должны создавать судебная власть и прокуратура. Две системы взаимодействуют друг с другом.

Основной целью их деятельности является повышение уровня эффективности работы. [42, с.10-15].

Определение понятия «прокуратура» закреплено на уровне федерального законодательства. Так, учитывая положения ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура — это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющая надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, которые действуют в пределах РФ [42, с.10-15]. Прокуратура РФ также реализует и прочие функции, которые закреплены в федеральных законах. Основной целью выступает обеспечение верховенства закона, укрепление законности, защита прав и свобод граждан [42, с.10-15].

По мнению многих юристов-практиков и ученых, прокуратуре принадлежит значительная роль в разделении властей, так как она выступает необходимой частью системы сдержек и противовесов. Прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти по сравнению с Конституцией Российской Федерации. Сложившееся на практике тесное взаимодействие прокуратуры с различными органами власти заключается в том, что прокуратура не является разновидностью этих органов.

Прокуратура Российской Федерации участвует как в законотворческом процессе, так и в реализации сводов законов, действующих на территории Российской Федерации. Обладает универсальными способностями. Правоотношения охватываются этими полномочиями. [11, с.42-43].

Самостоятельным и самостоятельным институтом правовой системы является прокуратура Российской Федерации. Свою письменную позицию выразил и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации не входит в систему ветвей власти в соответствии с рекомендациями, сделанными на парламентских слушаниях.

Ряд основных положений определяют роль и значение прокуратуры. В системе разделения государственной власти прокуратура должна быть надежной. Основной деятельностью прокуратуры является устранение всех

нарушений законности [28, с. 675-677].

Остановиться требуется на основных источниках, являющихся регуляторами деятельности прокуратуры.

Так, Конституция РФ содержит лишь одну статью, регулирующую деятельность прокуратуры ст. 129. Учитывая важность прокуратуры и ее место в системе органов государственной власти, представляется, что данной статьи явно недостаточно.

Вторым по значимости источником, закрепившим основные нормы, устанавливающие деятельность прокуратуры, является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Основные установки, деятельность, принципы организации работы прокуратуры как надзорного органа, остающиеся неизменными и по сей день, были заложены в основные установки, деятельность, принципы организации работы прокуратуры. Определены приоритеты работы:

- надзор за исполнением законов органами власти, управления, руководителями предприятий;
- надзор за исполнением прав и свобод граждан;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов в местах лишения свободы;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и другие.

Верховенство закона, целостность страны и реализация высокой политики России — вот некоторые из элементов, формирующих прокуратуру России. Работа прокуроров сложна, очень ответственна и важна для каждого гражданина и государственного учреждения в России, ведь прокуратура осуществляет контроль за всеми сферами политической, социально-экономической, законотворческой деятельности — это важнейший фактор стабильной и эффективной развитие российского общества.

Т.Н. Москалькова отмечает, что права и свободы человека в демократическом обществе имеют высшую ценность, и эффективность их обеспечения должна быть на самом высоком уровне. Она привела пример того, как правоохранительные органы могут злоупотреблять своими полномочиями. Житель Подмосковья обратился в правоохранительные органы после того, как ему по телефону поступили угрозы убийством. Полиция не нашла достаточных улик для возбуждения уголовного дела. Житель не стал дожидаться возбуждения уголовного дела, чтобы провести проверку. Действия полиции были признаны незаконными после очередной прокурорской проверки. Мужчина потратил немало времени, пока ему восстанавливали права. Прокуратура помогала защищать права человека. Одной из предпосылок создания в нашей стране подлинно демократического, гражданского и открытого общества является защита прав и свобод граждан, осуществляемая органами прокуратуры. Проблемы, связанные с развитием современного, цивилизованного, процветающего государства, находятся в центре внимания всех усилий прокуратуры Российской Федерации [18].

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина является важнейшей ролью прокурорского надзора. Принимая своевременные меры по реагированию на нарушения, этот орган способен в короткие сроки восстановить нарушенные права. [42, с.10-15]. В соответствии с принципом прямого действия прав и свобод осуществляется прокурорский надзор. В связи с участвовавшими в последнее время случаями нарушения прав человека, отсутствием средств у граждан на оплату услуг адвоката, особый смысл приобретает дальнейшее совершенствование законодательства. Значительная роль в оказании правовой помощи населению принадлежит прокуратуре Российской Федерации [45, с.25-29]. В силу низкого уровня правовой культуры в России граждане нуждаются в особой поддержке в защите своих прав и законных интересов. Прокуратура в данном случае входит в группу негосударственных органов, способных оказать квалифицированную юридическую помощь. Раньше у прокуратуры были

неограниченные права, но их больше нет. В случае принятия решения о проведении проверки прокуратура должна разъяснить, что, почему и на каком основании будет проводиться такая проверка, а прокурор не должен запрашивать информацию, не относящуюся к теме прокурорской проверки.

Концептуальной проблемой для определения природы службы в органах прокуратуры и выявления ее места в системе федеральной государственной службы следует считать отсутствие нормативного указания ее вида.

Согласно ст. 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах прокуратуры является федеральной государственной службой Российской Федерации [78].

Примечательно, что в предыдущей редакции данной нормы прямо указывалось, что она является именно видом федеральной государственной службой, то есть выделялась среди прочих. Отказ от данной формулировки думается, представляется необоснованным.

Согласно положениям статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [80] (далее — Закон о системе государственной службы), государственная служба подразделяется гражданскую, военную службы и государственную службу иных видов.

Перечень прочих видов государственной службы нигде не фигурирует, что следует признать недостатком рассматриваемого закона. Представляется, что в целях единообразного регулирования вопросов прохождения государственной службы в различных органах государственной власти, следует предусмотреть закрытый перечень видов государственной службы. В противном случае, говорить о становлении целостной системы госслужбы не приходится [29, с.97-107].

Некоторые авторы отмечают, что прокурорская служба должна относиться к правоохранительной службе [64, с.107-111].

Рациональное зерно в данной точке зрения имеется, поскольку прокурором осуществляется защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечивается законность и правопорядок, что является одной из задач правоохранительной службы. Вместе с тем действующая редакция Закона о системе государственной службы данный вид упразднила.

Следует согласиться с мнением ученых, не относящих работников прокуратуры, с некоторыми исключениями из числа обеспечивающего персонала, к гражданским служащим [83, с.294-300]. К лицам, проходящим военную службу, относятся только военные прокуроры, в отношении же большинства прокуроров вопрос о виде службы фактически не решен.

На наш взгляд, прокуратура не является органом, который однозначно относится к одному из видов государственной службы.

Правовой статус службы уникален тем, что прокуратура обладает одновременно гражданскими и правоохранительными свойствами. Законность действий и принятия правовых актов органами государственной власти проверяет прокуратура. Прокуратура сильно отличается от других органов, таких как Счетная палата Российской Федерации.

В 2014 году в ст. 129 Конституции РФ были внесены изменения, касающиеся вопросов правового статуса отдельных категорий прокурорских работников. В целях приведения Закона о прокуратуре в соответствие с Конституцией Российской Федерации 22.12.2014 принят Федеральный закон № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которым регламентирован порядок назначения прокуроров, установлен срок их полномочий — пять лет, а также изменен порядок привлечения к дисциплинарной ответственности прокуроров, назначаемых Президентом Российской Федерации [67, с. 742-746].

Порядок назначения на должность прокуроров был изменен с усилением влияния Президента РФ на формирование прокурорского корпуса.

Так назначение и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей производится Советом Федерации по представлению Президентом РФ [20].

Прокуроры субъектов назначаются на должность Президентом, при этом кандидатуры представляет Генпрокурор после согласования с органами государственной власти соответствующего субъекта федерации [38]. В большинстве субъектов согласование осуществляет законодательный орган либо самостоятельно, либо совместно с исполнительными. При этом освобождение от должности производится Президентом единолично.

Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом безо всяких согласований.

Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации [33].

Одной из существенных особенностей службы в органах прокуратуры является применение трудового законодательства [69] в большем объеме, нежели к другим государственным служащим. В частности, только с прокурорскими работниками заключается не служебный контракт, а трудовой договор.

Таким образом, нормы Закона о прокуратуре вступают в противоречие с общей нормой ст. 12 Закона о системе государственной службы, согласно которой служебно-правовые отношения в данной системе основываются на основании контракта. Каких-либо исключений данный закон не предусматривает. Федеральные законы «О государственной гражданской службе РФ» [76] и «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [81] в качестве основания возникновения и изменения правоотношений так же указывают контракт.

На несовершенство данного положения указывалось и в литературе [84, с. 281-283].

Закон о прокуратуре устанавливает, что лица принимаются на службу в органы и организации прокуратуры на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет.

Форма трудового договора прокурорских работников и сопутствующих соглашений утверждена Приказом Генпрокуратуры России от 25.03.2011 № 81 «Об изменении форм трудового договора и соглашения об изменении его условий» [59].

При этом обращает на себя внимание расхождение содержания формы трудового договора № 1 с положениями Приказа Генеральной Прокуратуры РФ от 30.01.2015 № 37 «Об утверждении правил внутреннего трудового распорядка работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации» [56] в части наименования работодателя.

В п. 1.5 Правил внутреннего трудового распорядка в качестве такового для прокурорских работников названа Российская Федерация в лице Генпрокурора РФ и его заместителей в соответствии с распределением обязанностей между ними, а для иных работников — непосредственно Генпрокурор и его заместители. В это же время форма № 1 предписывает указывать в качестве работодателя орган прокуратуры, который, однако, исходя из самой сущности государственной службы, не может выступать в качестве такового самостоятельно.

Генеральный прокурор, согласно ст. 54 Закона о прокуратуре, принадлежит общему понятию «прокурор», а также все должностные лица, состоящие на службе в органе государственной власти, названной «Прокуратура Российской Федерации». В данный круг также входит служащий военной прокуратуры, являющийся военным прокурором.

Нужно отличать внутреннюю организованность должностных лиц. Каждый из них имеет свои права и обязанности, но их деятельность регулируется общими требованиями Федерального Закона [78].

Классификация кадров прокуратуры разделяются на:

Должностных лиц высшего квалификационного уровня:

- генеральный прокурор,
- заместитель генпрокурора,
- главный военный прокурор
- старший прокурор;

Должностные лица низшего квалификационного уровня:

- помощники прокуроров,
- помощники по особым поручениям,
- старшие помощники,
- помощники военных прокуроров,
- помощники помощников прокуроров.

К основным принципам службы в органах прокуратуры относятся следующие:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства;
- единство выполнения всеми служащими прокуратуры целей и задач;
- законность действий;
- централизация, то есть подчинение всех прокуроров вышестоящему прокурору и Генеральному прокурору Российской Федерации;
- профессионализм и компетентность действий;
- стабильность;
- защищенность государственных служащих прокуратуры от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Также прокурор имеет права по засекречиванию своих индивидуальных данных от посторонних лиц, данных о своей семье, защите

персональных данных у работодателя. Своевременное получение заработной платы, премий по выслуге лет [9, с. 25 - 30].

Наиболее подробно круг прав и обязанностей прокурорских работников зафиксирован в Правилах внутреннего трудового распорядка работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации. При этом типовая форма трудового договора содержит меньший перечень прав и обязанностей [38, с. 100 - 107].

Служба в органах прокуратуры прекращается как по общим основаниям, указанным в ст. 77 ТК РФ, так и в случае выхода в отставку и по дополнительным основаниям, урегулированным Законом о прокуратуру.

Одним из таких оснований является достижение предельного возраста пребывания на службе — 65 лет, а для прокурорских работников, назначаемых Президентом РФ или по его представлению — 70 лет.

Ст. 43 Закона о прокуратуре увязывает данное основание с инициативой работодателя, что представляется неверным, поскольку достижение определенного возраста — юридический факт событие, то есть не может зависеть от воли участников правоотношений.

Продление срока службы возможно, но только для отдельных категорий работников и не более, чем на один год.

Основания прекращения службы, указанные в п. б-е ст. 43 Закона о прокуратуре, сопряжены с нарушением обязанностей, ограничений и запретов, предусмотренных для прокурорских работников [61, с. 297-301].

Исторически обосновано, что органы прокуратуры являются уникальным государственно-правовым институтом, деятельность которого направлена непосредственно на укрепление законности и правопорядка в стране и в обществе. Важнейшей задачей прокуратуры является защита прав и свобод человека и гражданина, и сужение сферы прокурорского надзора не оправдано. Осуществляя прокурорский надзор, прокуратура обладает полномочиями, относящимися только к этой сфере деятельности, например, проверка и рассмотрение жалоб, заявлений и иных сообщений. Прокуратура

Российской Федерации может восстановить права и свободы, а также разрешить правовой конфликт в каждом конкретном случае. Изменения социальной действительности, формирование новых установок правового поля, укрепление законности, повышение правовой культуры должны внести необходимые коррективы в деятельность органов прокуратуры. Не исключена возможность создания нового независимого органа, который возьмет на себя выполнение функций, реализуемых в настоящее время в рамках прокуратуры.

1.2 История возникновения и прохождение службы в надзорном ведомстве на территории РФ до настоящего времени

Российская прокуратура, как орган государственного надзора за законностью, отсчитывает свою историю от петровских времен.

Сначала Петр I попытался использовать старые органы государственной власти: в 1699 г. при Боярской Думе была учреждена Ближняя канцелярия, контролировавшая финансовую деятельность приказов. С 1704 г. при Ближней канцелярии стали собираться начальники приказов, что позже получило название Консилия министров (с 1708 г.). В октябре 1704 г. появляется и личная канцелярия Петра I — Кабинет. Все вышеназванные властные учреждения имели как административные, так и надзорно-контрольные функции. Однако эффективность их деятельности была невысокой [59, с. 107-111].

Поэтому 22 февраля 1711 г. Петр I подписал указ об учреждении Правительствующего Сената, который предполагался как временный орган на период отсутствия царя, но вскоре превратился в постоянно действующий. Чтобы контролировать работу сенаторов, Петр I обязал обер-секретаря Сената следить за работой Сената и дисциплиной сенаторов. Именные указы от 2 и 5 марта 1711 г. определили функции и порядок деятельности Сената, как высшего судебно-исполнительного органа России. Связь с губерниями

Сенат осуществлял с помощью особых губернских комиссаров (по два от каждой губернии), состоявших при губернском столе сенатской канцелярии. Этими же указами от 2 и 5 марта 1711 г. Петр I учредил фискалитет, т.е. ввел тайный надзор за органами государственной власти [36, с. 81 - 87].

Фискалам надлежало уведомлять о любых правонарушениях местное начальство. Первым обер-фискалом 6 апреля 1711 г. был назначен старший дьяк Преображенского приказа Я. Былинский, но по просьбам князя Ф.Ю. Ромодановского Я. Былинский возвращается в Преображенский приказ и обязанности обер-фискала с 22 августа 1711 г. стал исполнять бывший учитель Петра I и бывший генерал-президент Ближней канцелярии Н.М. Зотов, о кратковременной деятельности которого ничего неизвестно, и только 19 октября 1711 г. в ходе конкурса (участвовала 42 кандидата) обер-фискалом был избран московский служилый человек М.В. Желябужский [43, с. 185-188].

По подобию западных стран был создан новый орган, который получил название «Прокуратура». Первым актом прокуратуры является указ Петра I. [32, с. 124]. Спустя шесть дней были учреждены должности прокуроров в придворных судах [17], а 29 декабря 1729 г. фискальные органы, действовавшие с 22 декабря 1711 г. и во многом напоминавшие прокуратуру, были ликвидированы. В связи с этим С. А. Корф еще в начале XX в. указывал на фискальное управление как на прообраз «прокуратуры». Целью фискальной службы была борьба с коррупцией. Хотя законодатель не использовал термин «надзор» по отношению к своей деятельности, он использовал термин «фискальный контроль», который стал называться «надзорным». На отмену фискальных сборов, «взаимодополняющих друг друга», указывал Н. П. Ерошин. [19, с. 39]. Поскольку фискал призван осуществлять финансовый контроль, это не означает, что прокуратура взяла на себя все функции. В то же время финансовый контроль, а применительно к прокуратуре финансовый надзор, находится в центре внимания деятельности всех правоохранительных органов, поскольку финансовые

правонарушения, особенно преступления, на сегодняшний день являются основной составляющей коррупционных преступлений. Прокуратура продолжала осуществлять фискальный контроль в рамках уголовно-процессуального надзора, хотя назначение фискального было расширено изданием указа Петра I [21, с. 69-73].

Фискальные функции выполняют судебные органы, а также налоговые органы, органы по борьбе с экономической преступностью и частично судебные приставы, а прокуратура продолжала выполнять эту функцию в рамках применения уголовно-процессуального законодательства на стадии расследования соответствующих преступлений. Существует ряд органов и учреждений, которые способствуют фискальному контролю. В РФ есть органы, которые осуществляют кадастровый учет. В Налоговом кодексе РФ есть статья об этом.

Федеральная налоговая служба Российской Федерации является главным контролирующим органом в системе органов, осуществляющих фискальные функции. В большинстве зарубежных стран название фискального органа не указывается и соответствующие органы в той или иной степени выполняют фискальные функции. [6, с. 7-9]. Фискальная служба в России была практически полностью ликвидирована с появлением прокуратуры. Создание российской прокуратуры было заимствовано у прокуратур западных стран [50]. Ситуация в нашей стране того времени учитывалась при построении модели российской прокуратуры. Фискальная служба не открыта в реализации своих функций. Фискальные чиновники получали зарплату, а прокуроры получали зарплату. Фискалы всех областей вели за счет собственных фуражей, что приводило к поборам, взяткам и другим злоупотреблениям. [12, с. 24]. Прокуратура была создана Петром I потому, что он убедился в неэффективности фискальной службы. Основной функцией прокуратуры был надзор за всем, что входило в состав государственного аппарата в центре и на местах. Средства правовой защиты нарушений сводились к использованию протеста о необходимости

соблюдения должностными лицами законов. По делам о преступных злоупотреблениях применялись меры уголовно-правового характера. В первые годы своего существования прокуратура в России оправдывала свое предназначение [37, с. 229-232]. Традиции западной прокуратуры зародились еще до государственности России. Назначение прокуратуры в Древней Греции и странах Востока заключалось в надзоре за исполнением распоряжений государственной власти и предъявлении обвинений в суде, что и стало основанием для создания прокуратуры в нашей стране. Первый генеральный прокурор был введен Петром I. Прокуратура была создана для укрепления государства как органа царской власти, осуществляющего надзор и координацию государственных органов в целях повышения эффективности их деятельности, а в случае нарушения - принятия мер. На прокуратуру были возложены функции по защите прав граждан, а генеральный прокурор имел право принимать решения по вопросам, не урегулированным законом. Петр I не исключил церковь из государственной системы, так как религия имела большое влияние на представителей правящей верхушки. [1, с. 34].

Создание прокуратуры в России — это не копирование западной модели государственного органа, а формирование нового, жизненно необходимого органа, целью которого было укрепление государственности, упорядочение законодательства, приведение его к единому. Прокуратура брала на себя почти все функции фискальной канцелярии, связанные с надзором за интересами казны, осуществляла надзор за местами содержания заключенных, надзирала за делами об арестах, могла выносить судье частное предупреждение вплоть до его отстранения от дела [31, с. 5-12].

В 1715 г. учреждается должность генерал-ревизора, которому надлежит осуществлять надзор за исполнением указов Сената, но назначенный на этот пост В.Н. Зотов (сын Н.М. Зотова), ни своей канцелярии, ни своего штата не имел и даже не получал копий указов, рассылаемых для исполнения Сенатом и Кабинетом. Так что эта форма надзора за исполнением законов оказалась неудачной.

Перед отъездом в Астрахань Петр I представил Сенату первого генерал-прокурора — П.И. Ягужинского. Первым обер-прокурором Сената, т. е. заместителем генерал-прокурора был назначен Г.Г. Скорняков-Писарев.

После смерти Петра I должности генерал-прокурора и прокуроров надзорных судов были упразднены Верховным тайным советом и только в период правления Анны Иоанновны восстановлены с определенным усилением полномочий. При этом в Указе о должности прокурора устанавливалась его ответственность за стяжательство. Меры наказания отличались максимальной суровостью — предусматривалась смертная казнь или вечная ссылка на принудительные работы, сопряженная с членовредительством («вырезанием ноздрей»). При прочих нарушениях надлежало лишать жалования, звания или ссылать на каторжные работы [28, с. 5 - 12].

Наиболее важные составляющие прокуратуры разрушаются на втором этапе формирования прокуратуры. Екатерина I и Петр II руководили этим этапом. Поскольку надзор не был выгоден Сенату и представителям высших государственных чинов после смерти Петра I, случившееся стало возможным. Государственная власть ослабла. В результате решения Верховного Сената ситуация изменилась. Были упразднены должности Генерального прокурора, прокуроров судебных судов и прокуроров коллегий. При отстранении от надзора Сената обер-прокурор с незначительной командой был понижен в своей деятельности на более низкую ступень. Попытка возродить прокуратуру характеризуется третьим этапом. Это происходит под лидером. Упраздненные должности прокуроров были восстановлены указом правителя. Анна была преемницей Петра I, разрушившего прогрессивную систему правления, и считала себя не реформатором, а народолюбом. В целях совершенствования деятельности прокуратуры принят законодательный акт. Прокуроров поддержал генеральный прокурор. Прокурорский надзор долгое время не

активизировался. Без поддержки генеральных прокуроров позиции прокуроров остались прежними [7, с. 769-786].

К четвертому этапу относится период расширения полномочий прокуратуры. За законностью действий и решений государственных органов следили губернские прокуроры. [5, с. 221].

Прокурору в ранге генерал-обер-генерала были предоставлены реальные права на выполнение функций. В каждой губернии формировался штат из числа прокуроров, двух помощников прокурорского надзора и стряпчих по уголовным делам. Должность окружного прокурора в графствах принималась по усмотрению классового суда. Модернизация государственных органов, в том числе местного Сената в лице ведомств, позволила открыть качественно новую веху в деятельности прокуратуры с прокурорским корпусом, в результате расширения полномочий прокуратуры. Прокуратура проводила очень глубокую политику, позволившую корпусу занять достойное место в системе государственных органов.

Так, прокуроры избирались Сенатом по предложению генерал-губернаторов и с одобрения генерал-прокурора. Прокурорский надзор теперь может осуществляться не только в центре, но и на местах благодаря признанию прокуроров. Связь первого лица губернии (генерал-губернатора) с губернским прокурором (главнокомандующим) позволяла «держать положение» в руках «хозяина» губернии, так как прокурор подчинялся губернатору о выявленных недостатках. Кроме того, Устав благочиния от 8 апреля 1872 г. возобновил завещание первого императора Петра I о надзоре прокуратуры за нормативно-правовыми актами [37].

Следующим этапом в развитии прокурорской деятельности стало принятие в 1775 г. Екатериной II Учреждений для управления губерниями Всероссийской империи. Состав прокурорских чинов и объем их полномочий и обязанностей расширяется, включая в себя «сохранение целостности власти, установлений и интересов императорского величества» [34, с. 249-

252]. Губернский прокурор становится полномочным представителем государя.

В царствование Павла I была ослаблена пятая ступень прокуратуры. Это коснулось надзора за деятельностью чиновников. Несмотря на это, прокуратура боролась с преступностью и старалась сохранить свою миссию.

Шестой этап – объединение органов прокуратуры. С этим периодом связано имя Александра I. Так, в 1802 г. император своим манифестом об образовании министерств заменил коллегии министерствами. Прокуратура стала частью министерства юстиции. Должность прокурора совмещалась с должностью министра. Судебная система Российской империи курировалась Министерством юстиции, которое контролировалось прокуратурой. Административные учреждения Сената находились в ведении министра. [6, с. 7-9].

План совместной деятельности в лице одного министерства аппарата юстиции был продолжен императором Николаем I Павловичем. Учитывая злоупотребления в военной сфере и финансовые похищения, местные чиновники при Министерстве юстиции усилили казначейский корпус для контроля за денежным обращением в государстве и с зарубежными партнерами. Прокуратура находится на завершающей стадии реформирования.

Особый акцент был сделан на политические преступления [58, с. 1752-1757], поскольку в стране активно развивалось сознание политических партий, возникали политические «сходки», митинги, мятежи и террористические акты.

Манифестом от 25 июля 1811 года об «Общем учреждении министерств» прокуратура Российской Империи получила самостоятельность, обособившись внутри Министерства юстиции [63, с. 26 - 39]. Были урегулированы процедуры назначения и освобождения от должности всех прокурорских работников, выстроена иерархия чинов,

определен порядок взаимодействия с другими государственными органами и судами [13, с. 43-50].

Судебная реформа 1864 г. оказала влияние и на прохождение службы в прокуратуре. Разделом VI «Об определении, увольнении и перемещении должностных лиц судебного ведомства» вводились следующие требования к кандидатам на должности по судебному ведомству (для товарища прокурора окружного суда – не менее 4 лет; для прокурора окружного суда и товарища прокурора судебной палаты – не менее 6 лет; для прокурора судебной палаты и товарища обер-прокурора – не менее 8 лет; для обер-прокурора – не менее 12 лет) [66, с. 297-301]. Кроме того, определялось, что на должности по судебному ведомству не могут быть назначены лица: состоящие под следствием или судом за преступления или проступки, подвергшиеся по судебным приговорам за противозаконные деяния заключению в тюрьму или иному более строгому наказанию, а также бывшие под судом за преступления и проступки, влекущие такие наказания, но оправданные судебными приговорами; исключенные из службы по суду, или из духовного ведомства за пороки, или из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат; объявленные несостоятельными должниками; состоящие под опекой за расточительство.

Большевики, придя к власти, Декретом «О суде» от 27 ноября 1917 г. № 1[16] упразднили институт прокурорского надзора и фактически ликвидировали органы прокуратуры.

Отдельные функции прокуратуры в период с 1917 по 1922 г. выполнял Наркомат юстиции РСФСР.

28 мая 1922 г. принимается Положением о прокурорском надзоре в РСФСР [44], возрождая прокуратуру, но с учетом советских представлений о ее предназначении.

Начало уделяться внимание и профессиональной подготовке работников прокуратуры. Так в 1922 г. организованы четырехмесячные обучающие курсы, поступить на которые могли только члены партии, уже

проходившие службу в органах советской юстиции в должностях судьи или следователя не менее чем в течение года. В 1924 г. выходит первое «Руководство для прокуроров» [41, с. 185-188].

В это время прокуратура являлась составной частью системы органов юстиции, а затем подчинялась Верховному Суду СССР.

Прокуратура получила самостоятельность с изданием постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» [47] и утвержденному 17 декабря 1933 г. Положению о Прокуратуре Союза ССР [48].

С созданием единой централизованной системы органов прокуратуры в СССР 10 августа 1933 года принимается Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении положения о дисциплинарной ответственности работников юстиции» [49].

На работников юстиции налагались следующие взыскания:

- замечание,
- выговор,
- смещение на низшую должность на срок не выше одного года,
- увольнение с должности. Дисциплинарное взыскание налагалось на

работников юстиции должностным лицом или органом, производившим назначение на должность, занимаемые лицом, привлеченным к дисциплинарной ответственности и вышестоящими в порядке подчиненности органами и должностными лицами [73].

Следующим этапом в развитии нормативно-правовой базы службы прокурорских работников стало «Положение о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР», утвержденное Указом Президиум Верховного Совета СССР 24 февраля 1964 года [70].

Всякие нарушения социалистической законности, служебной дисциплины, аморальное поведение прокуроров и следователей подрывают авторитет советской прокуратуры, наносят ущерб интересам государства [13,

с. 43-50]. Положение распространялось на всех прокуроров и следователей органов Прокуратуры СССР, кроме военных прокуроров и следователей.

Дисциплинарными взысканиями являлись:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- понижение в классном чине;
- понижение в должности;
- увольнение с работы;
- увольнение из органов прокуратуры с лишением классного чина

[31, с.5-12].

После принятия Конституции СССР 1977 г. 30 ноября 1977 г. Был утвержден Закон «О прокуратуре СССР» [25]. Указанный Закон четко определил полномочия прокуроров, средства прокурорского реагирования, закрепил систему органов прокуратуры.

Указом Президиума Верховного Совета СССР 17 февраля 1984 года № 10813-Х [68] дисциплинарное взыскание к прокурору применялось:

- за нарушение обязанностей по службе;
- за совершение порочащего поступка.

К перечню дисциплинарных взысканий добавилось лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры».

С принятием Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года начинается совершенно новый этап развития отечественной прокуратуры. Изменяется ее роль в системе государственной власти, корректируются полномочия, в том числе исключается надзор за судебной деятельностью.

В 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, которая утвердила принципы единства и централизации системы отечественной прокуратуры, а вопросы регламентации полномочий прокуроров,

организации и порядка деятельности прокуратуры отнесла к ведению федерального законодателя. Изменения, внесенные в Конституцию в 2020 г., впервые в новой российской истории раскрыли функциональное предназначение рассматриваемого государственно-правового института, на что было обращено внимание выше. Это позволяет заключить, что сегодня речь идет не просто о правовом, а о конституционно-правовом статусе, который определяет социальную роль прокуратуры, обеспечивая реализацию деятельности органов последней [27, с. 587-594].

До настоящего времени Закон о службе в органах прокуратуры претерпел существенные изменения в том числе, в части требований к прокурорским работникам, порядка назначения их на должности, ограничений, обязанностей и запретов, включая требования антикоррупционной направленности. Однако достичь максимальной эффективности регулирования службы в органах прокуратуры так и не удалось.

Таким образом, следует констатировать, что в настоящее время правовое регулирование службы в органах прокуратуры не носит централизованного и системного характера, ввиду наличия в Законе о прокуратуре множества отсылочных норм, а также рассредоточенности нормативных предписаний в огромном количестве подзаконных актов [39, с. 75-80].

Анализ правового регулирования службы в органах прокуратуре, а также научных воззрений о природе такой службы, позволяет выделять ее в обособленный вид федеральной государственной службы [13, с. 43-50].

В этой связи, представляется целесообразным принятие специального закона, детально и комплексно регулирующего вопросы прохождения службы в органах прокуратуры.

В зарубежных правовых порядках организация надзорных органов и прохождения службы в них обнаруживает как сходства, так и отличия от российского подхода по вопросам назначения прокуроров, требований,

предъявляемых к ним, и их ответственности [23] Но все же, представляется, что российскому законодателю следует рассмотреть возможность использования зарубежного опыта при реформировании нормативно-правового регулирования службы в органах прокуратуры.

Исследование исторического развития в российском надзорном ведомстве, показывает, что нормативное регулирование требований к прокурорам, их ответственности и прочих служебных вопросов, показало планомерное расширение и уточнение соответствующих правовых предписаний. Вместе с тем дефект фрагментарности регулирования присутствовал на протяжении всей истории российской прокуратуры [86, с. 272-275].

Прокуратура заняла свое место в системе государственных органов после долгого и сложного пути становления. В своей деятельности прокуратура опиралась на Указы Императора, слаженно выполняла свои обязанности вплоть до свержения царизма и прихода к власти Временного правительства, которое до своего упразднения в 1917 году не вносило конструктивных предложений по деятельности прокуратуры.

Глава 2 Прохождение службы в органах прокуратуры в РФ

2.1 Общая характеристика административно-правовых полномочий прокурора, а также их материальные и социальные гарантии

В науке административного права полномочия прокуроров подразделяются в зависимости от ожидаемого результата их реализации на полномочия по выявлению правонарушений, полномочия по реагированию на них при помощи различных средств, и полномочия по предупреждению правонарушений [10, с. 620 - 626].

Полномочия по выявлению правонарушений обладают властным характером. Иные полномочия в силу того, что прокуратура не может подменять собой компетентные органы государственной власти, носят в большей степени профилактический характер [26, с. 97-107].

В ст. 129 Конституции РФ предписывает урегулировать полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры РФ федеральным законом. Во исполнение данной нормы Закон о прокуратуре в ст. 1 закрепляет круг целей деятельности прокуратуры РФ, для достижения которых осуществляется прокурорский надзор. В ст. ст. 22, 27, 30, 33 Закона о прокуратуре определяются надзорные полномочия прокурора [61, с. 297-301].

При осуществлении надзорных функций за соблюдением прав и свобод человека и гражданина закон наделяет прокурора правом рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина [68, с. 26-39].

Осуществляя надзор за соблюдением законодательства, прокурор выносит акты прокурорского реагирования и реализует полномочия по профилактике административных правонарушений.

Кодекс об административных правонарушениях (далее - КоАП) РФ и ст. 25 Закона о прокуратуре уполномочивают прокурора на осуществление административного преследования, включая право возбуждать производство об административном правонарушении и участвовать в его рассмотрении.

Прокуроры так же предпринимают меры для устранения нарушений закона, в том числе освобождают своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию.

С учетом значимости и сложности прокурорской деятельности, для прокурорских работников предусмотрена специальная система материальных и иных гарантий деятельности.

Достойное денежное довольствие для государственных служащих способно, во-первых, снизить риск коррупционных правонарушений, во-вторых, позволяет привлечь наиболее квалифицированные кадры и удерживать их [77].

Средняя заработная плата прокурорских работников в целом в 2022 году по данным Росстата составила около 65 000 рублей, а в Генеральной Прокуратуре РФ 84 000 рублей [42].

По данным опросов материально-техническая обеспеченность работников прокуратуры находится на достаточно высоком уровне и не является фактором, угрожающим независимости (самостоятельности). Чаще респонденты угрозу независимости видят в несовершенстве административно-организационного устройства правоохранительной системы [34, с. 249-252].

Регулирование материального обеспечения работников прокуратуры построено на многочисленных отсылочных нормах.

Общие принципы оплаты труда устанавливаются ст. 44 Закона о прокуратуре. При этом только лишь для того, чтобы определить размер должностного оклада первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации необходимо обратиться к ст. 19 Закона о статусе судей и Указу Президента РФ от 19 марта 2013 г. № 207 «О должностном

окладе Председателя Конституционного Суда Российской Федерации» [75], после чего произвести соответствующие вычисления.

Оклады прочих прокурорских работников так же высчитываются в процентах, согласно Приложению № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 1 марта 2018 г. № 206[46].

И только после многоступенчатых вычислений размера конкретного должностного оклада начинается расчет денежного поощрения, доплат и надбавок за классный чин, за выслугу лет, за ученую степень и ученое звание за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», а также премий.

При этом необходимо отметить, что денежное содержание Генпрокурора РФ куда более прозрачно и полностью урегулировано единым актом.

По нашему мнению, подобная система расчета оплаты труда работников прокуратуры нецелесообразна, ввиду сложности ее применения и низкой прозрачности, а также потенциальной коррупциогенности [79].

Необходимо сказать, что прокуроры обладают дополнительными полномочиями, которые связаны с выполнением их служебных обязанностей. Например, они имеют право на постоянное ношение и хранение предназначенного для личной защиты боевого ручного стрелкового оружия и специальных средств. Соответственно, в установленном порядке указанные работники имеют право их применять [71].

Федеральное законодательство приравнивает пенсионное обеспечение прокурорских работников к условиям, нормам и порядку такового для лиц, проходивших службу в органах внутренних дел, урегулированному Законом РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их

семей» [24] и Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [72].

При этом необходимо отметить, что в числе лиц, на которых распространяется действие Закона РФ от 12.02.1993 № 4468, работники прокуратуры не названы.

Для работников прокуратуры, откомандированных из органов и организаций прокуратуры в научные и образовательные организации прокуратуры Российской Федерации для обучения в очной аспирантуре по программам подготовки научных и научно-педагогических кадров, стаж работы по назначению пенсии включает также время обучения по данным программам из расчета 1 месяц обучения за 1 месяц службы при условии возобновления службы в органах и организациях прокуратуры не позднее 1 месяца после окончания очной формы обучения в аспирантуре. Пенсионное обеспечение семьям прокуроров и научно-педагогических работников органов и организаций прокуратуры, умерших в период службы, исчисляется исходя из денежного довольствия по последней занимаемой должности. В то же время положения пункта 2.5 Положения Постановления Правительства Российской Федерации от 12.08.1994 № 942 «О порядке исчисления трудового стажа, назначения и выплаты пенсий работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и членов их семей». Семьям умерших пенсионеров пенсии исчисляются исходя из денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсии кормильцу, с ее повышением (индексацией) в день назначения пенсии семье. За выслугу лет, за потерю кормильца, за инвалидность прокуратура назначает пенсии [40, с. 81-87].

Право на пенсию за выслугу лет имеют прокурорские работники, имеющие выслугу не менее 20 лет либо лица, уволенные со службы по достижении предельного возраста, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, достигшие на день увольнения по указанным причинам 45-летнего возраста и имеющие 25 календарных лет

общего стажа, из которых не менее 12 лет 6 месяцев составляет служба. Должностной оклад, доплата за классный чин, доплата за выслугу лет и ежемесячная надбавка к пенсии, из которых исчисляются пенсии, индексируются в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период. Решение об индексации принимается Правительством Российской Федерации [44, с. 222-225].

Право прокурорских работников наряду с пенсией, получаемой в органах прокуратуры, назначить вторую пенсию в органах Пенсионного фонда Российской Федерации. Лица, получающие пенсию за выслугу лет или пенсию по инвалидности по нормам Закона Российской Федерации от 12.02.1993 №4468–1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы [78], Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей», при наличии условий для назначения им страховой пенсии по старости, предусмотренной Федеральным законом «О страховых пенсиях», предоставлено право на одновременное получение пенсии за выслугу лет (пенсии по инвалидности) и страховой пенсии по старости (за исключением фиксированной выплаты к страховой пенсии). При этом в страховой стаж, необходимый для назначения страховой пенсии по старости (за исключением фиксированной выплаты к страховой пенсии), не включаются периоды службы, работы и иной деятельности, учтенные при назначении пенсии за выслугу лет [62, с. 742-746].

Прокурорам, научным и педагогическим работникам, имеющим право на пенсионное обеспечение, предусмотренное настоящим пунктом, выплачивается выходное пособие при увольнении:

– на пенсию;

- в отставку;
- по достижении предельного возраста пребывания на службе в органах и организациях прокуратуры;
- по состоянию здоровья или инвалидности;
- вследствие организационно-штатных мероприятий;
- вследствие отказа от назначения на должности, предложенные в связи с истечением срока полномочий или досрочным прекращением полномочий;
- вследствие отсутствия на службе в течение более четырех месяцев подряд в связи с временной нетрудоспособностью, если законодательством Российской Федерации не установлен более длительный срок сохранения места работы(должности) при определенном заболевании или если для определенной категории граждан законодательством Российской Федерации не предусмотрены гарантии по сохранению места работы (должности).

Согласно ст. 11 Закона РФ от 12.02.1993 № 4468-1 пенсионное обеспечение лиц, указанных в ст. 1 данного закона, и их семей осуществляется в зависимости от последнего места службы [43, с. 75-77].

В данной статье так же не указана служба в органах прокуратуры, кроме военной прокуратуры РФ. Для того, чтобы привести к единству реализации права на пенсионное обеспечение потребовалось принятие Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 04.12.2009 № 374 «Об утверждении Инструкции об организации работы по пенсионному обеспечению прокурорских работников, военнослужащих органов и организаций прокуратуры и членов их семей» [51].

Здесь в очередной раз наблюдаем подмену законодательного регулирования подзаконным, что нельзя признать оправданным [20, с. 69 - 73].

Вместе с тем, объем данных гарантий ниже таковых для других государственных служащих, в том числе для сотрудников внутренних дел. Так не предусмотрены оплата проезда в отпуске для одного из членов семьи

[77], получение выплаты [72] или ссуды на приобретение жилого помещения, первоочередное предоставление мест для детей сотрудников в образовательных учреждениях.

Следует отметить, что на необходимость решения проблемы противоречивости и бессистемности правового регулирования различных аспектов службы в органах прокуратуры неоднократно обращалось внимание в литературе [82, с. 8-13], однако законодателем эти пожелания восприняты не были.

2.2 Порядок привлечения работников прокуратуры к дисциплинарной, уголовной и административной ответственности

Лица, находящиеся на государственной службе, в том числе сотрудники прокуратуры исполняют функции государства и всецело ассоциированы с ним. Поэтому предъявляются повышенные требования к их профессиональному и внеслужебному поведению, что в свою очередь, не может не отразиться на регулировании дисциплинарной ответственности, как элементе специального правового статуса.

Данные особенности реализуются посредством расширения перечня дисциплинарных взысканий, а также процедуры их наложения.

Как уже отмечалось в настоящей работе, ТК РФ применяется в совокупности с Законом о прокуратуре.

В соответствии со ст. 192 ТК РФ дисциплинарные взыскания налагаются за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

В ст. 41.7, 41.8 Закона о прокуратуре понятие дисциплинарного проступка расширяется за счет указания в качестве дополнительных оснований дисциплинарной ответственности совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника, а также несоблюдение

ограничений и запретов, предусмотренных нормами законодательства о противодействии коррупции [3, с. 273-277].

В соответствии с трудовым законодательством работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям.

Закон о прокуратуре дополняет перечень мер дисциплинарной ответственности строгим выговором; понижением в классном чине; лишением нагрудных знаков «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации» или «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»; предупреждением о неполном служебном соответствии [13, с. 43 - 50].

Включение в перечень дисциплинарных взысканий понижения в классном чине, неоднократно критиковалось в научной литературе ввиду низкой эффективности и редкой практики применения [8, с. 111]. Вместе с тем высказываются предложения ввести в качестве меры дисциплинарной ответственности понижение в должности [62, с. 742-746].

В практике применения в качестве меры дисциплинарной ответственности освобождения от должности прокурорского работника встречаются случаи расширительного толкования поступка, порочащего честь прокурорского работника.

В качестве примера можно привести следующее дело. Корнешов был освобожден от занимаемой должности старшего помощника и уволен за нарушение Присяги прокурора, а также за совершение проступка, порочащего честь прокурорского работника. Основанием для издания об увольнении послужили нарушения, допущенные Корнешовым в связи с рассмотрением обращения о нарушении в деятельности предприятия общественного питания. Во время нахождения в помещении ресторана Корнешов неоднократно высказывал сотрудникам суждения о том, что обнаружили много грубых нарушений закона, за которые предусмотрена

строгая ответственность, в том числе в виде приостановления деятельности ресторана.

Суд первой инстанции признал увольнение законным.

Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда, отменяя решение, указала, что действия Корнешова, направленные на проверку исполнения законов, не могли быть квалифицированы как нарушения [4].

В Законе о прокуратуре и ст. 193 ТК РФ указаны одинаковые требования к срокам и порядку привлечения к дисциплинарной ответственности. Дисциплинарное взыскание налагается непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске.

При этом, п. 7 ст. 41.7 Закона о прокуратуре дополнительно уточняет, что дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни работника либо в период его пребывания в отпуске.

Порядок проведения проверки в рамках дисциплинарного производства определен Приказом Генпрокуратуры России от 28.04.2016 № 255.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности — двух лет со дня его совершения.

В качестве особенности привлечения прокурорских работников к дисциплинарной ответственности выступает и то, что совершивший проступок, прокурорский работник может быть временно, но не более чем на один месяц, до решения вопроса о наложении дисциплинарного взыскания отстранен от должности с сохранением денежного содержания [22, с. 46-47].

Административное законодательство разграничивает субъектов административного правонарушения — на обычных и специальных (должностных).

В соответствии с ч. 2, ст. 1.4 КоАП РФ особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета РФ и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами [35, с. 75-80].

Согласно действующему законодательству, особый субъектный состав распространяется Прокурора — ч. 1, ст. 42 Закона о прокуратуре.

Проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры.

Данный механизм противоречит принципу единообразия в практике административного применения, а также принципу гласности принятия решений по административным делам, при применении административного принуждения [35, с. 75 - 80].

В отношении прокуроров действует особый порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого им транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц и задержания при совершении преступления [11, с. 80 - 82].

Следует отметить, что имеют место случаи, когда работники прокуратуры, совершившие административное правонарушение, скрывают свое место службы [54, с. 24-29].

Так, Цурбановым было обжаловано Постановление по делу об административном правонарушении № о наложении административного наказания, и в связи с тем, что ч.2 ст.1.4 КоАП РФ предусматривает особые условия привлечения к административной ответственности сотрудников прокуратуры. Постановление отменил заместитель прокурора Тульской области. Производство по делу об административном правонарушении за

истечением сроков давности привлечения к административной ответственности было прекращено.

При этом нарушение особых условиях привлечения сотрудника прокуратуры к административной ответственности было допущено не по вине сотрудников ГИБДД, а по вине самого Цурбанова, умышленно сообщившего инспекторам ложные сведения о себе, как о неработающем с целью избежать ответственности [60].

Таким образом, сотрудник прокуратуры может вводить в заблуждение лицо, выявившее административное правонарушение, затягивая рассмотрение дела до истечения сроков давности, при этом избежав ответственности и не лишившись должности.

То есть достаточно ввести в заблуждение представителей административной власти, чтобы «дотянуть» до истечения срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5. КоАП РФ) и, воспользовавшись статусными особенностями, избежать административной ответственности, сохранив должностное положение.

Проверки заявлений и сообщений о совершении правонарушений работниками прокуратуры производятся в порядке, установленном Приказом Генпрокуратуры от 18.04.2008 г. № 70.

На практике, как правило, лицо, выявившее административное правонарушение, направляет информацию, а при наличии и иные материалы, вышестоящему прокурору

Ст. 42 Закона о прокуратуре и главой 52 Уголовно-процессуального кодекса РФ [65] (далее — УПК РФ) предусматривает особый порядок возбуждения уголовного дела в отношении прокуроров и исключительную подсудственность следователям Следственного комитета РФ (далее — СК РФ).

Уголовное дело в отношении Генпрокурора возбуждается на основании решения Председателя СК РФ, на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей Верховного Суда Российской Федерации, принятого

по представлению Президента Российской Федерации. В отношении прокурора района, города, приравненных к ним прокуроров — руководителем СК РФ по субъекту федерации; в отношении вышестоящих прокуроров Председателем СК РФ или его заместителями [9, с. 25 - 30].

Таким образом, законодательством не предусмотрено специальных оснований освобождения работников прокуратуры от административной или уголовной ответственности.

Любая информация о противоправном поведении должна быть полностью проверена вышестоящим прокурором и в случае подтверждения таких фактов, виновный прокурорский работник должен быть привлечен к ответственности так же, как и любой другой гражданин [38, с. 100 - 107].

Закрепление определенных дополнительных условий привлечения к ответственности в законодательстве выступает в качестве гарантий независимости прокуроров для недопущения оказания давления, путем неправомерного применения мер принуждения.

Любые практические ситуации, когда должностным лицам удается избежать ответственности – результат злоупотреблений со стороны их руководителей или иных лиц, сокрытия фактов противоправного или преступного поведения, что, безусловно, недопустимо и должно строго наказываться.

2.3 Ограничения и запреты, связанные со службой в органах прокуратуры

На государственных служащих распространяются запреты и ограничения государственной службы. При избрании депутатом законодательного органа Российской Федерации запрещается заниматься иной оплачиваемой деятельностью. Запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, получать от физических и юридических лиц вознаграждение, связанное с исполнением должностных

обязанностей и полномочий, участвовать в забастовках, а также заниматься служебной деятельностью после выхода на пенсию. Командировки за границу могут дорого обойтись как физическим, так и юридическим лицам.

Специфическим ограничением для прокуроров является запрет на участие в политической деятельности, происходящий из принципов независимости и беспартийности прокуроров.

Основные принципы нравственного поведения прокурорского работника, как в служебной, так и внеслужебной деятельности закреплены в Кодексе этики прокурорского работника РФ. Само понятие нравственность означает внутренний саморегулятор следующий духовным принципам: чести, совести, долга, справедливости [85, с. 65-67].

Считается, что основу нравственного поведения прокурорского работника составляют такие принципы как: неподкупность, независимость, беспристрастность, законность.

Так прокурорский работник использует должностные полномочия взвешенно и гуманно, воздерживаясь от поступков, которые могли бы вызвать сомнения в объективном исполнении служебных обязанностей [30, с. 587-594].

Прокурорский работник принимает все меры к защите прав и свобод человека и гражданина (т.к. они определяют смысл и содержание его профессиональной деятельности), а также интересов общества и государства, добивается устранения нарушения закона.

Прокурорские работники обязаны соблюдать требования, ограничения и запреты, установленные законодательством в целях противодействия коррупции.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [74] и Законом о государственной гражданской службе предусмотрено множество ограничений, связанных как с запретами на осуществление различной деятельности, так и поведением непосредственно по месту службы.

При этом, на Генерального прокурора не распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Законом о государственной гражданской службе. В частности, запрет на приобретение ценных бумаг, использование государственного имущества в личных целях, публичную оценку государственных органов.

Кроме того, требования к служебному поведению, указанные в ст. 18 Закона о государственной гражданской службе так же являются обязательными для исполнения Генпрокурором [63, с. 26 - 39].

Безусловно, высшая должность в системе прокуратуры РФ требует обособления правового статуса, но, по нашему мнению, это не должно сопровождаться уменьшением объема ограничений и обязанностей по должному поведению при исполнении обязанностей.

Существенной проблемой, тормозящей борьбу с коррупцией в России, является отсутствие обязанности государственных служащих подтверждать законность получения имущества, а также отчитываться о своих расходах. Кроме того, одной из схем сокрытия имущества и ухода от ответственности является оформления его на совершеннолетних детей, братьев и сестер.

Данные недостатки в регулировании противодействия коррупции не относятся только к службе в органах прокуратуры, а носят системный характер [59, с. 107 - 111]. Статья 6 Закона «О противодействии коррупции» предусматривает меры по предупреждению коррупции не только ограничения и запреты [14, с. 101 - 104].

Необходимо ввести в практику кадровой работы правила, согласно которым многолетнее, безупречное и эффективное исполнение прокурором своих должностных обязанностей должно учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему класса звание или, когда он поощрен. Дисциплина должна быть больше, чем просто наказание [81, с. 272-275].

Воспитательная работа является одним из лучших способов предотвращения коррупции. Согласно приказу Генерального прокурора

России, основные направления работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры приводят к тому, что отдельные сотрудники злоупотребляют своим служебным положением, совершают иные проступки, порочащие честь работника прокуратуры [59, с. 107-111].

Обязанность проводить воспитательную работу с работниками органов прокуратуры предусмотрена только квалификацией прокурора. Необходимо срочно разработать такую квалификацию с одинаковым требованием к прокурорам начальников всех ведомств. В органах прокуратуры существуют как индивидуальные, так и коллективные формы воспитательной работы. Так, важной коллективной формой реализации антикоррупционного просвещения является обучение прокуроров в рамках учебно-методических семинаров. В целях борьбы с коррупцией в органах прокуратуры разработан комплекс мер [14, с. 101-104]. Повышение эффективности стажировки в Генеральной прокуратуре Российской Федерации для сотрудников нижестоящих органов прокуратуры являлось одной из предусмотренных профилактических мер индивидуального характера [63, с. 26 - 39].

Концепция воспитательной работы в органах прокуратуры утверждена Генеральным прокурором Российской Федерации и наиболее детально регламентирует воспитательную работу [55].

Отнесены к мерам профилактики коррупции, в т.ч.:

— формирование непримиримого отношения к преступлениям, иным правонарушениям, кем бы они ни совершались,

— воспитание прокурорских работников в духе строгого соблюдения Конституции и законов, Присяги прокурора, патриотизма, уважения к государственным символам Российской Федерации и лучшим традициям, накопленным в органах прокуратуры за почти 300-летний период деятельности;

— формирование мировоззрения и системы ценностей прокурорских работников, а также социально и профессионально значимых

психологических и морально-нравственных качеств, необходимых для эффективного труда, готовности к выполнению служебных задач в любой обстановке, способности к преодолению трудностей, безусловному соблюдению ограничений и запретов;

— развитие у каждого работника позитивной мотивации к труду, сохранение, приумножение традиций российской государственности, духовно-нравственного наследия и культурного достояния Российской Федерации, уважения к историческому прошлому российской прокуратуры; предупреждение профессиональной деформации.

Таким образом, совершение правонарушения, порочащего честь работника прокуратуры, влечет за собой выяснение роли руководителя прокуратуры в данном случае, причин неправильной организации работы по предупреждению таких нарушений и оценивается на предмет нарушения требований по предотвращению конфликтов. представляет интерес [35, с. 75 - 80].

Анализ отдельных вопросов прохождения службы в органах прокуратуры РФ, проведенный в рамках настоящей главы позволил выявить дополнительные проблемы правового регулирования и подтвердить необходимость серьезной ревизии.

Объем гарантий прокурорским работникам меньше такового для сотрудников органов внутренних дел и других государственных служащих, что не в полной мере отражает значимость данного вида государственной службы.

При определении норм, подлежащих применению к пенсионному обеспечению прокурорских работников, используется подзаконное нормотворчество, что нельзя признать оправданным.

Многие вопросы привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности формулируются в законодательстве без должной правовой определенности, в частности содержание категории «проступок, порочащий

честь прокурорского работника» и порядок обжалования дисциплинарных взысканий, что допускает чрезмерно широкое усмотрение [81, с. 272-275].

Кроме того, следует согласиться с неоднократно высказанными в литературе предложениями об исключении из перечня дисциплинарных взысканий лишения классного чина, ввиду непроработанности механизма его применения и не востребованности на практике. Одновременно с этим возможно дополнение дисциплинарным взысканием в виде понижения в должности.

Требования к лицам, назначаемым на должности прокуроров, в настоящий момент не в полной мере согласованы и не всегда отвечают интересам органов прокуратуры. В частности, установление возрастного ценза при наличии требований к стажу представляется избыточным. Так же целесообразным видится установление требований к стажу для занятия должности Генерального прокурора, при этом необходимо отказаться от чрезмерного сужения сферы профессиональной деятельности [87, с. 8-13].

Необходимо установить более четкие требования к уровню образования для назначения на должность прокуроров.

Глава 3 Проблемы и перспективы совершенствования службы в органах прокуратуры

3.1 Проблемные вопросы правового обеспечения прохождения службы в органах прокуратуры

Необходимо отметить, что законотворческий процесс в отношении прокуратуры продолжается. Несмотря на то, что с момента принятия Федерального закона от 17.01.1992 года в него было внесено более 60 поправок, в 2020 г. этот процесс был продолжен, и вызван он был внесением изменений в Конституцию РФ, одобренных в ходе общероссийского голосования в июле 2020 года [35, с.25-29].

Так, согласно внесенным изменениям в Конституцию Российской Федерации и позиции, высказанной Конституционным судом РФ, ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» содержит норму, что ее деятельность по-прежнему осуществляется в соответствии с международными договорами. При этом решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в нашей стране.

Изменена процедура назначения на должности руководства Генеральной прокуратуры РФ - Генерального прокурора РФ и его заместителей. Теперь это прерогатива не Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а Президента РФ после консультаций с ним (ст. ст. 12, 12.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Изменения в порядке назначения прокуроров Российской Федерации на должности прокуроров Российской Федерации получили поддержку практиков. Если раньше требовалось согласие региона, где он должен был проходить службу, что часто заканчивалось отказом в его получении по

причине добросовестности прокурора, его независимости, то теперь оно не требуется. После консультаций с Советом Федерации Президент Российской Федерации назначает прокурора Российской Федерации. Изменены основания прокуратуры для увольнения. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что лицо может быть уволено со службы в случае утраты им гражданства Российской Федерации или другого государства. В отставку Генерального прокурора Российской Федерации.

Изменения были внесены также в порядок подготовки кадров для системы прокуратуры (ст. 43.5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») и в ст. 40.1, определяющую требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров. Наиболее существенным изменением следует считать требование к уровню образования лиц, назначаемых на должности прокуроров. В частности, на указанные должности не могут быть назначены лица с уровнем образования «бакалавр» по направлению подготовки Юриспруденция, а имеющие образование с уровнем подготовки «магистр» по направлению подготовки Юриспруденция могут быть назначены только при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки Юриспруденция [57]. Лица с высшим образованием по специальностям, входящим в укрупненную группу специальностей Юриспруденция с присвоением квалификации «юрист», также могут быть назначены на должности прокуроров.

Внесение изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» свидетельствует о значительной роли и значении прокуратуры в деятельности государства. Наиболее четкое и точное описание основных полномочий прокуратуры Российской Федерации должно быть включено в Конституцию Российской Федерации. Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» следует придать статус основ прокуратуры в отдельной главе Конституции Российской Федерации. Стабильное правоприменение и законность будут обеспечены только при наличии

эффективной прокуратуры, обладающей всеми полномочиями по выявлению, пресечению и созданию условий для устранения нарушений действующего законодательства на территории России. В научной литературе термин «правовой статус» используется для обозначения совокупности прав и обязанностей, определяющих правовое положение людей.

Особенности правового статуса прокурорских работников включают:

– высокие требования к лицам, претендующим на получение статуса прокурора. Так, для прокурорских работников (как было сказано ранее) устанавливаются требования к уровню образования, состоянию здоровья, моральным, деловым качествам;

– обстоятельства, при наличии которых лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находится на этой службе;

– обширные гарантии независимости прокурора. Так, например, не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого им транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом;

– повышенная правовая и социальная защита прокурора. Так, например, прокуроры, являясь представителями государственной власти, находятся под особой защитой государства, под такой же защитой находятся их близкие родственники, а в исключительных случаях также иные лица, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности прокуроров, либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность, под такой же защитой находится их имущество;

– дополнительная ответственность прокурора. Сюда можно отнести дисциплинарную ответственность прокурора;

– взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и

неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

- увольнение в связи с утратой доверия и др.

Каждому из прокурорских работников предоставляются следующие права:

- ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности;
- продвижение по службе, переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств федерального бюджета;
- ежегодный оплачиваемый отпуск;
- поощрения за продолжительную и безупречную службу;
- профессиональную подготовку и повышение квалификации;
- пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;
- обжалование вышестоящему руководителю и (или) в суд решения руководителей органов и учреждений прокуратуры по вопросам прохождения службы;
- ознакомления со всеми материалами, находящимися в его личном деле и приобщении к личному делу своих объяснений в письменной форме и другие права государственного служащего.

Обязанностью прокурорских работников является предоставление сведений о себе и членах своей семьи, в том числе сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; соблюдение ограничений, выполнение обязательств и требований, установленных законом [58]. Прокурорские работники обязаны ежегодно представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и имуществе, принадлежащим им на праве собственности, являющихся объектами налогообложения. Кроме того, работники прокуратуры должны повышать уровень квалификации, совершенствовать свои знания для выполнения возложенных на них обязанностей. В прокуратуре сложилась и функционирует система непрерывного обучения и

повышения квалификации прокурорских работников, включающихся индивидуальную и групповую учебу по специальным планам, стажировка в вышестоящих органах прокуратуры, научных и образовательных учреждениях прокуратуры, обучение в региональных учебных центрах и институтах повышения квалификации, в отделениях аспирантуры при научных и образовательных учреждениях прокуратуры.

Таким образом, в связи с вышеизложенным, предлагается закрепление правового статуса работников прокуратуры на законодательном уровне, например, в специальном законе о прокурорской службе.

В научной литературе ведутся споры о том, обладают ли органы прокуратуры правом законодательной инициативы.

Согласно статье 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», «органами прокуратуры вносятся соответствующие предложения в органы, обладающие правом законодательной инициативы, о совершенствовании законодательства» [73].

Считается, что право законодательной инициативы и правотворческое предложение не одно и то же. Обязанность законодательной власти рассмотреть предложение прокуратуры не закреплена. взаимные права и обязанности включены в правоотношения между прокуратурой и законодательной властью.

При внесении предложений в законодательный орган нет обязанности со стороны органа их рассматривать. Согласно приказу, в то же время. Обязанность законодательного органа принять законопроект к рассмотрению не вытекает из того факта, что прокуроры вносят законопроекты в законодательные органы [52].

3.2 Пути совершенствования правового обеспечения прохождения службы в органах прокуратуры

По своей правовой природе статус федерального гражданского служащего органов прокуратуры имеет существенное сходство со статусом сотрудников иных государственных органов, выполняющих правоохранительные функции, в связи с чем действующее административно-правовое регулирование служебных отношений в государственных органах находится на рассмотрении.

Административно-правовой статус прокурорского работника содержит ряд элементов, свидетельствующих о его исключительности и подтверждающих особое положение данного вида служащих на государственной службе, которые нередко имеют сходные черты со статусом лиц, занимающих государственную должность судей. Наметилось серьезное отставание научно-законодательной службы в органах прокуратуры от потребностей государственно-правового развития данной сферы правоотношений, что вызывает необходимость значительной корректировки и уточнения отдельных элементов [15, с. 101-104].

Действующее законодательство при определении статуса прокуроров не дает полного и исчерпывающего представления о перечне прав и обязанностей прокуроров, системе существующих ограничений и запретов, их видах. Сложившаяся практика регулирования этих вопросов подзаконными актами, а в значительной части случаев - исключительно ведомственными актами, фактически заменяющими нормы законодательного уровня, ставит под сомнение возможность принятия положений, установленных такими актами, в качестве государственно- гарантированные элементы административно-правового статуса работников органов прокуратуры. Для дополнения Закона о прокуратуре специальной главой по вопросам прав, обязанностей, запретов и ограничений для прокуроров необходимо существенно усовершенствовать Закон о прокуратуре. Внесение

признаков работника прокуратуры в Закон о прокуратуре будет способствовать унификации правовых и организационных основ государственной службы.

Прокуратуре необходим принципиально новый подход, исключающий чрезмерное проникновение в нее норм трудового права и устанавливающий приоритет административно-правовых норм в целях регулирования служебных отношений. Обеспечение уникального статуса прокуратуры и прокуроров в системе органов государственной службы требует пересмотра ряда других положений [2, с. 25-29]:

- демократизация отношений между госслужбой и повышение конкурентоспособности сотрудников;

- Технологии управления, предусматривающие стимулирование работников на основе объективной оценки результатов их профессиональной деятельности, представляют собой принципиально новую систему подготовки и переподготовки кадров.

Будет реализовано повышение уровня правовой и социальной защищенности прокуроров, открытости и прозрачности работы самих органов прокуратуры и их сотрудников, что положительно скажется на уровне профессионализма прокуроров и общественном признании государственной службы.

Создание условий для повышения роли и эффективности духовно-нравственного и патриотического воспитания в процессе формирования личности и общественно значимой направленности личности работника прокуратуры должно занимать одно из ключевых мест в решении таких задач.

В 2020 году вступили в силу поправки в Закон о прокуратуре, связанные с новыми конституционными положениями. Появился новый порядок назначения. Прокуроры Федерации и приравненные к ним прокуроры возглавлялись Генеральным прокурором. Президент РФ уволил чиновников после консультации с Советом Федерации. Сейчас, несмотря на

относительную стабилизацию следственного процесса, все чаще звучат предложения вернуть часть полномочий прокурорам и усилить их роль на досудебной стадии.

В Законе о прокуратуре много отсылочных и бланкетных норм. Весьма широкий круг вопросов, связанных с кадрами и прохождением службы в органах прокуратуры, регулируется подзаконными актами (указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, приказами и иными организационно-распорядительными документами прокуратуры). Генерал Российской Федерации).

Для минимизации количества бланкетных норм целесообразно расширить и закрепить правовое регулирование рассматриваемых вопросов в законодательстве о прокуратуре, поддержать мнение о принятии конституционного закона о прокуратуре.

Заключение

Анализ правового регулирования службы в органах прокуратуре, а также научных воззрений о природе такой службы, позволяет выделять ее в обособленный вид федеральной государственной службы.

Действующее правовое регулирование службы в органах прокуратуры содержит в себе фундаментальные проблемы.

В Законе о прокуратуре содержится неоправданно много отсылочных и бланкетных норм. Огромный массив правоотношений, связанных с прохождением службы в органах прокуратуры, рассредоточенно регулируется множеством подзаконных актов, которые не находятся в должном системном единстве.

В ходе исследования, проведенного в настоящей работе, выявлены следующие проблемы:

— Не отнесение на законодательном уровне службы в органах прокуратуры к какому-либо виду федеральной государственной службы.

— Рассогласованность в определении работодателя для прокурорских работников в типовой форме трудового договора и правилах внутреннего распорядка.

— Отсутствие регламентации возможности применения исключений из общих правил при назначении и освобождения от должности прокуроров.

— Снижение объема гарантий прокурорским работникам в сравнении с другими государственными служащими.

— Правовая неопределенность выбора норм, подлежащих применению к пенсионному обеспечению прокуроров.

— Недостаточная проработанность привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности.

— Пробелы в регулировании требований к прокурорам и одновременное чрезмерное сужение круга лиц, которые могут быть назначены на должность.

Перечисленные недостатки свидетельствуют о необходимости полной ревизии и системного, научно-обоснованного реформирования правового регулирования службы в органах прокуратуры.

Представляется целесообразным разработать и принять специальный Федеральный закон «О службе в органах прокуратуры».

В числе прочего в новом законе необходимо:

— Дать полномочия Генеральному прокурору и заменить пункт 2.2 статьи 41.7 ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" на предложение следующего содержания:

«Генеральный прокурор Российской Федерации вправе налагать дисциплинарные взыскания:

- в виде понижения в классном чине - на прокурорских работников, которым классный чин присвоен Президентом Российской Федерации;

- в виде увольнения из органов прокуратуры - на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, а также на прокурорских работников, назначенных на должность Президентом Российской Федерации».

Думается, этот пункт необходимо проработать, так как он сильно ограничивает полномочия генерального прокурора, выводы необходимо сформулировать в предложенной редакции.

— В ст. 40.1 Закона о прокуратуре предусмотрены требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров. В их числе - наличие у кандидата необходимых профессиональных и моральных качеств. При этом не раскрывается, какие конкретно качества имеются в виду. Отчасти данная проблема разрешена в ст. 40.4 Закона о прокуратуре, где закреплена Присяга прокурора. Более подробно упомянутые качества изложены в Кодексе этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации, которые утверждены приказом Генерального прокурора РФ от 17 марта 2010 г. № 114.

Полагаем, что целесообразно включить в Закон о прокуратуре отдельную статью о моральных качествах прокурорского работника примерно следующего содержания:

Статья ... Морально-нравственные качества прокурорского работника:

«При осуществлении профессиональной деятельности прокурорский работник обязан:

- соблюдать нормы этики и морали;
- использовать предоставленные государством полномочия разумно и строго в рамках закона;
- воздерживаться от какой-либо деятельности, способной негативно повлиять на осуществление прокурорским работником профессиональных обязанностей или вызвать сомнение в его независимости и беспристрастности, препятствовать вовлечению в такую деятельность членов его семьи;
- честно, разумно, добросовестно и квалифицированно осуществлять свою деятельность;
- быть требовательным к себе, принципиальным и беспристрастным в решениях;
- соблюдать деловую манеру общения и деловой стиль одежды.

Прокурорский работник не вправе принимать подношения за осуществление профессиональных обязанностей, допускать злоупотребление.

Сотрудникам, стремиться быть примером образцового поведения для сослуживцев и граждан, считать своим моральным долгом высокую организованность, дисциплинированность, исполнительность, в работе проявлять инициативу, с достоинством воспринимать критику и замечания руководящего состава прокуратуры, сослуживцев, а также граждан, уметь своевременно признавать допущенные ошибки, искренне и в тактичной форме принести извинения, загладить свою вину, а не искать ложного самооправдания».

— Тут же необходимо отметить, что одна из особенностей правового регулирования прокурорской службы отражена в п. 2 ст. 40 Закона о прокуратуре, где предусмотрено, что трудовые отношения работников органов и организаций прокуратуры регулируются законодательством Российской Федерации о труде и о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных Законом о прокуратуре.

Таким образом, несмотря на то, что профессиональная деятельность прокурорского работника является государственной службой, с ним заключается трудовой договор, а не контракт, и отношения между ним и работодателем являются, как отмечено выше, трудовыми (в чем можно усмотреть некоторое противоречие).

— Анализ ФЗ «О Прокуратуре» дает четкую возможность констатировать, что участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности осуществляется посредством трех форм: в форме внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов; в форме проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

К слову, в Приказе Генпрокуратуры России от 24.11.2008 № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления», дается четкое указание о том, что прокурорам субъектов РФ следует обеспечить эффективное участие органов прокуратуры в законотворческой деятельности, а также активнее использовать право законодательной инициативы для внесения в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложений об изменении и о дополнении регионального законодательства по актуальным направлениям борьбы с преступностью, обеспечения законности, защиты прав и законных интересов граждан.

Наделение Генерального прокурора РФ, прокуратур субъектов, районов и городов правом законодательной инициативы поспособствовало бы решению многих проблем. Часто законодательство не успевает за изменением самих общественных отношений, а также их форм организации и видов, на практике возникают пробелы в законодательстве, которые своевременное вмешательство органов прокуратуры могло бы решить.

На основании вышеописанного в главе, предлагается внести соответствующие изменения и дополнения в статью 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и изложить ее в следующей редакции:

«Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов, наделен правом законодательной инициативы».

Также внести изменения и дополнения в соответствующие Приказы Генеральной прокуратуры РФ от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [53] и иные акты.

Сформулированные в настоящей работе выводы расширяют и дополняют научную концепцию государственной службы в целом и службы в органах прокуратуры в частности, могут применяться в дальнейшем изучении исследовании данной проблематики.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян, С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. - М. : РЮИД «Сашко», 2000. - 410 с.
2. Актуальные вопросы правового регулирования труда и социального обеспечения государственных служащих: науч.-практ. пособие / М.И. Акатнова, Е.Е. Коломоец, П.Е. Морозов, Г.В. Шония, ред.: П.Е. Морозов. — М. : Проспект, 2018. — 413 с.
3. Алева-Герман, Е.А.А. К вопросу о статусе специального закона о прокуратуре Российской Федерации / Е.А.А. Алева- Герман // Актуальные проблемы государственно-правовых преобразований в России: история и современность. - 2022. - С. 273-277.
4. Апелляционное определение Московского городского суда от 24 декабря 2014 г. № 33-40521/14. «По делу о признании приказа об увольнении незаконным, изменения формулировки основания увольнения» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online> - Дата обращения: 03 марта 2023 г.
5. Батынко, В. Т. История отечественного государства и права в вопросах и ответах : учеб. Пособие / В.Т. Батынко. Таганрог : ТГИ ФФУ, 2009. – 392 с.
6. Беляев, В. П., Владимирова, А. В. Фискалат в России как орган государственного финансового контроля. Некоторые аспекты организации и деятельности / В.П. Беляев, А.В. Владимирова // Финансовое право. - 2004. - № 2. - С. 7–9.
7. Бочкарев, С.А. Состояние независимости прокуроров в отечественной системе правосудия / С.А .Бочкарев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. - 2019. - Т. 19. - № 4. - С. 769-786.

8. Братановский, С.Н., Стрельников В.В. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации / С.Н. Братановский . - Саратов, 2007. - 136 с.

9. Бриль, Г.Г. Защищать «фортецию правды»: к 300-летию российской прокуратуры // Прокуратура России на страже законности и правопорядка (к 300-летию российской прокуратуры). сборник трудов XVIII Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме : Всероссийская научно-практическая конференция. Костромской государственный университет; Прокуратура Костромской области; Костромское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» / Г.Г. Бриль. - Кострома, 2022. - С. 25-30.

10. Винокуров, А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 7. - С. 620 - 626.

11. Володина, Н.В. Роль прокуратуры Российской Федерации в механизме государственной власти / Н.В. Володина // Правовая инициатива. - 2018. - № 5. - С. 42-43.

12. Гаплаев, А.М. Актуальные проблемы кадровой политики в органах прокуратуры и пути их разрешения / А.М. Гаплаев // Молодой ученый. - 2022. - № 25 (420). - С. 80-82.

13. Гельдибаев М. Х., Огородников А. А. Прокурорский надзор : учебник / М.Х. Гельдибаев. - СПб. : Питер, 2002. – 310 с.

14. Головкин, И.И. Становление должностей прокуроров в дореволюционной России / И.И. Головкин // Legal Bulletin. - 2022. - Т. 7. № 3. - С. 43-50.

15. Губина, Г.В. Проблемы правового статуса службы в органах прокуратуры РФ / Г.В. Губина // Молодой ученый. - 2022. - № 39 (434). - С. 101-104.

16. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 16 ноября 1922 г. «О порядке ареста прокуроров, их помощников, председателей и членов революционных

трибуналов и советов народных судей, народных судей и следователей» // Собрание узаконений РСФСР .- 1922 .- №77. -Ст. 960. (документ утратил силу)

17. Декрет о суде №1 от 7 декабря (24 ноября) 1917 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918 . - №14. - Ст. 50. (документ утратил силу)

18. Диалог с Уполномоченным по правам человека Т.Н. Москалькова. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org> (дата обращения: 21.12.2022)

19. Еремин, А.В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие / А. В. Еремин. — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. — 137 с.

20. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России : учеб. для вузов / Н.П. Ерошкин. - М. : Высшая школа, 1983. - 389 с.

21. Ефремова, Н.Н. Становление прокуратуры российской империи как органа государственного надзора / Н.Н. Ефремова // Проблемы реализации прав человека и гражданина в условиях современных социальных трансформаций. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Ф.М. Рудинского. - Саратов, 2022. - С. 69-73.

22. Жубрин, Р.В. Оценка эффективности деятельности органов прокуратуры / Р.В. Жубрин // Законность. - 2014. - № 12. - С. 46-47.

23. Закон Республики Беларусь 8 мая 2007 г. № 220-3 «О прокуратуре Республики Беларусь» (ред. от 18.07.2016) [Электронный ресурс] // «Национальный правовой портал республики Беларусь – Pravo.by» – Режим доступа: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220>. - Дата обращения: 03 марта 2023 г.

24. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI «О прокуратуре» (ред. от 21.01.2019) [Электронный ресурс] // «Официальный

интернет-ресурс Генеральной прокуратуры республики Казахстан» – Режим доступа:<http://prokuror.gov.kz/rus/npa/nnormativnye-pravovye-akty/zakon-o-prokulture> - Дата обращения: 03 марта 2023 г.

25. Закон Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 12 февраля 1993 № 4468-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ.- 1993.- № 9. - Ст. 328.

26. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.

27. Закон СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г №1162 (в ред. от 07 января 1988 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1979. - № 49. - Ст. 843. (документ утратил силу)

28. Иващенко, М.А. Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти / М.А. Иващенко // Молодой ученый. - 2019. - № 8. - С. 675-677.

29. Казаков, В.В. Служба в органах и организациях прокуратуры: теоретический и практический аспекты / В.В. Казаков // Прокуратура: история и современность - 300 лет прокуратуре России (Сухаревские чтения). Сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции . Под общей редакцией О.С. Капинус, под научной редакцией А.Ю. Винокурова. - Москва, 2022. - С. 97-107.

30. Калистратова, Н.С. Прокуратура советского государства: определение форм и направлений деятельности / Н.С. Калистратова // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР). материалы XIX международной

научно-теоретической конференции : в 2 ч. - Санкт-Петербург, 2022. - С. 587-594.

31. Капинус, О.С. Университет прокуратуры Российской Федерации: на пути к 300-летию юбилею российской прокуратуры / О.С. Капинус // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. - 2021. - № 6 (86). - С. 5-12.

32. Кодекс об административных правонарушениях Федеральный закон от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.02.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1. - Ст. 1.

33. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05 декабря 1936 г.) (в ред. от 29 октября 1976 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. - 1936. - № 283. (документ утратил силу)

34. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

35. Королёв, И.А. Прокуратура в системе государственных органов Российской Федерации / И.А. Королёв // Закон и право. - 2020. - № 6. - С. 25-29.

36. Корф, С. А. Административная юстиция в России. Книга первая. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России / С.А. Корф. - СПб. : Типография Тренке и Фюско, 1910. – 320 с.

37. Кудряшова, А.В. Организационные аспекты деятельности прокуроров в свете рекомендаций органов Совета Европы (часть 2) / А.В. Кудряшова // Вестник Костромского государственного университета. - 2019. - Т. 25. - № 2. - С. 229-232.

38. Ларькова, Е.А., Лашина, Т.В. Некоторые особенности полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением

административного законодательства / Е.А. Ларькова, Т.В. Лапшина // Аллея науки. - 2018. - Т. 4. - № 5 (21). - С. 249-252.

39. Майлыбаев, А.С. Актуальные проблемы практики прокурорского надзора / А.С. Майлыбаев // Передовое развитие современной науки: опыт, проблемы, прогнозы. Сборник статей IX Международной научно-практической конференции. - Петрозаводск, 2022. - С. 75-80.

40. Майлыбаев, А.С. Институт прокуратуры в механизме государства / А.С. Майлыбаев // Передовое развитие современной науки: опыт, проблемы, прогнозы. Сборник статей IX Международной научно-практической конференции. - Петрозаводск, 2022. - С. 81-87.

41. Манифест «Об учреждении министерств», 08.(20) 09.1802 г. Архивный материал.

42. Мачинский, В.М., Мачинский, А.В. Исторический и правовой анализ развития основного закона России / В.М. Мачинский, А.В. Мачинский // Защита прав человека в периоды внешнеполитической напряженности: материалы международной научно-практической конференции. Саранск: Средне-Волжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). - 2019. С. 10-15.

43. Мельников, Р.В. Формирование морально-этических требований к прокурорским работникам в России: исторический анализ / Р.В. Мельников // Российское право: образование, практика, наука. - 2022. - № 3. - С. 100-107.

44. Мищенко, И.Г., Гордеева, М.А. Единство и дифференциация законодательства о службе в органах и организациях прокуратуры / И.Г. Мищенко, М.А. Гордеева // Инновационные технологии в науке и образовании сборник статей XII Международной научно-практической конференции. - 2019. - С. 222-225.

45. Мусаева Г.М. Роль прокуратуры российской федерации в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в российской федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. - 2014. - №3. - С.25-29.

46. Оголь, Е.Г. Особенности работы кадров органов прокуратуры в 1922-1945 гг. / Е.Г. Оголь // Наука и современность — 2017 сборник материалов I Международной научно-практической конференции. - 2017. - С. 185-188.

47. Официальная статистика Росстат [Электронный ресурс] // «Официальный сайт федеральной службы государственной статистики». – Режим доступа: <http://www.gks.ru>. - Дата обращения: 03 марта 2023 г.

48. Павлов, В.С., Пономаренко, К.Д. История создания прокуратуры в России: 1699-1722 гг. / В.С. Павлов, К.Д. Пономаренко // 21 век: фундаментальная наука и технологии Материалы IX международной научно-практической конференции «Академический». - 2016. - С. 185-188.

49. Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» // Собрание узаконений РСФСР .- 1922 .- №36. - Ст. 424. (документ утратил силу)

50. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10 августа 1933 г. «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности работников юстиции» // Собрание узаконений РСФСР .- 1933 .- №46. - Ст. 193. (документ утратил силу)

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 01 марта 2018 г. № 206 «Об установлении должностных окладов прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. - № 11.- Ст. 1621.

52. Постановление ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17 декабря 1933 г. «Положение о прокуратуре Союза ССР» // Собрание законодательства СССР. - 1934 .- № 1. – Ст.. 2б. (документ утратил силу)

53. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК .- 1933 .- № 155. (документ утратил силу)

54. Потехин, А.С. Особенности дисциплинарной ответственности прокурорских работников / А.С. Потехин // ScieNce Time. - 2017. - № 12 (48). - С. 24-29.

55. Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 28 августа 2013 г. № 90 «Об утверждении Квалификационных требований к категориям должностей сотрудников системы органов прокуратуры Республики Казахстан» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-ресурс Генеральной прокуратуры республики Казахстан – Режим доступа: <http://prokuror.gov.kz/rus/kadrovaya-sluzhba/kvalifikacionnye-trebovaniya> - Дата обращения: 03 марта 2023 г.

56. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об утверждении Инструкции об организации работы по пенсионному обеспечению прокурорских работников, военнослужащих органов и организаций прокуратуры и членов их семей» от 04 декабря 2009 г. № 374 // Законность. - 2010. - № 3.

57. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшения взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления». - URL: <http://pravo.gov.ru/> - Дата обращения 03 октября 2022 г.

58. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 02 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления». - URL: <http://pravo.gov.ru> - Дата обращения 03 октября 2022 г.

59. Приказ Генпрокуратуры России «Об изменении форм трудового договора и соглашения об изменении его условий» от 25 марта 2011 г. № 81 (ред. от 29 апреля 2020 г.) // Законность . - 2011 .- № 6.

60. Приказ Генпрокуратуры России «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» от 17 марта 2010 г. № 114 // Законность .- 2010 .- № 6.

61. Приказ Генпрокуратуры России от 11 марта 2020 г. № 146 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» от 20 июня 2012 г. № 242 // Законность . - 2012. - №9.

62. Прокурорский надзор : учебник / под ред. А.Я. Сухарева. - М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 480 с.

63. Прысь, Е.В. Учреждение прокуратуры как основного надзорного органа в российской империи / Е.В. Прысь // Уголовно-исполнительная система на современном этапе с учетом реализации концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года. Сборник тезисов выступлений и докладов участников Международной научно-практической конференции по проблемам исполнения уголовных наказаний. Рязань, 2022. - С. 1752-1757.

64. Радинский, Е.А. История законодательства о профилактической деятельности прокуратуры / Е.А. Радинский // Ученые заметки ТОГУ. - 2022. - № 3. - С. 107-111.

65. Решение Донского городского суда Тульской области от 28 февраля 2014 г. № 2-1219/2013 «Дело по иску прокурора города Донского в интересах неопределенного круга лиц к администрации муниципального образования города Донской о понуждении установить указатель с наименованием улицы по адресу» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http:// sudact.ru/regular/doc/gzUuFLIFAT6j/](http://sudact.ru/regular/doc/gzUuFLIFAT6j/) - Дата обращения: 03 марта 2023 г.

66. Родионова, А.А. Становление и эволюция прокуратуры в Российской империи / А.А. Родионова // Значение прокуратуры в гражданском обществе. Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. - Тамбов, 2022. - С. 297-301.

67. Старцева, С.В., Божко, А.П. Проблемы правового регулирования пенсионного обеспечения работников органов прокуратуры Российской Федерации / С.В. Старцева, А.П. Божко // Аллея науки. - 2018. - Т. 5. - № 10 (26). - С. 742-746.

68. Стрельников, В.В. Понятие и сущность управленческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации / В.В. Стрельников // Гражданин и право. - 2022. - № 8. - С. 26-39.

69. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 № 197-ФЗ (ред. от 19.12. 2022 г.) // Российская газета.- 31.12.2001.-№ 256.

70. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 22 ноября 2001 г. (в ред. от 17.02.2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. – № 15. - Ст. 2039.

71. Указ Президента Российской Федерации «Об оплате труда Генерального прокурора Российской Федерации» от 26.07.2005 № 877 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 31.- Ст.3205.

72. Указ Президента Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 207 «О должностном окладе Председателя Конституционного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации . - 2013 . - № 12 . - Ст. 1241.

73. Указ Президиума Верховного Совета СССР 24 февраля 1964 г. «Об утверждении Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1964. - № 10. - Ст. 123 (документ утратил силу)

74. Указ Президиума ВС СССР от 17 февраля 1984 г. № 10813-Х «Об утверждении Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов Прокуратуры СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1984. - № 8. -Ст. 121. (документ утратил силу)

75. Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР .- 1955. - № 9. - Ст. 222. (документ утратил силу)

76. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ — 2004 — №31, ст. 3215.

77. Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации .- 2001.- № 51. - Ст.4831.

78. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 47. - Ст. 4472.

79. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2008 .- № 52. - ч. 1. - Ст. 6228.

80. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2003.- № 22. - Ст. 2063.

81. Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ – 2011 — № 49 (часть I) ст. 7020.

82. Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. - № 30 (ч. 1). - Ст. 4595.

83. Хатов, Э.Б. Значение воспитательной работы в профилактике коррупционных нарушений прокурорских работников / Э.Б. Хатов //

Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы
Российская криминологическая ассоциация. - 2015. - С. 294-300.

84. Шарапов, И.Г. Функции отечественной прокуратуры: история и современность / И.Г. Шарапов // Новая наука: Проблемы и перспективы. - 2016. - № 121-2. - С. 281-283.

85. Шахрай, С. М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С.М. Шахрай. - М. : Статут, 2019. - С. 624.

86. Шишкин, А.В., Клюкин, В.М. Возникновение прокуратуры в России / А.В. Шишкин, В.М. Клюкин // Серовские чтения 2021. Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти выдающегося ученого Дмитрия Олеговича Серова (1963-2019). - Новосибирск, 2022. - С. 272-275.

87. Шобухин, В.Ю. Некоторые проблемы правового регулирования службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации / В.Ю. Шобухин // Российское право: образование, практика, наука. - 2017. - № 2 (98). - С. 8-13.