

НОВОЕ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НАЗНАЧЕНИЯ ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ

Кожевников Олег Альбертович

Кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной деятельности
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: o-kozhevnikov@yandex.ru

Рассматриваются изменения и дополнения, внесенные в Федеральный закон о прокуратуре, касающиеся правового статуса прокуроров.

Ключевые слова: Генеральный прокурор РФ, прокурор субъекта федерации, прокурор района

RECENT CHANGES IN LEGAL REGULATION OF THE PROSECUTORS' APPOINTMENT

Kozhevnikov Oleg

Ural State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: o-kozhevnikov@yandex.ru

The amendments to the Federal law on the Prosecutor's Office concerning the legal status of prosecutors are examined.

Key words: General Prosecutor of Russia, prosecutor of the political unit, prosecutor of the district

За последние годы произошли существенные изменения в регулировании организации и деятельности прокурорской системы. Прежде всего это коснулось Генерального прокурора РФ. В законе закрепили требования к кандидату на эту должность. Помимо общих требований, предусмотренных ст. 40¹ Федерального закона о прокуратуре (гражданство Российской Федерации, наличие высшего юридического образования по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, обладание необходимыми профессиональными и моральными качествами, способность по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности¹), введено дополнительное – возраст не моложе 35 лет². Однако к кандидату на должность

¹ Отметим, что в ч. 2 ст. 40¹ перечислены так называемые отрицательные требования. Так, лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно:

- имеет гражданство иностранного государства;
- признано решением суда недееспособным или ограничено дееспособным;
- лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- имело или имеет судимость;
- имеет заболевание, препятствующее поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника;
- состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником органа или организации прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

² На наш взгляд, кандидат на должность Генерального прокурора РФ должен быть не моложе 40 лет, как судьи Конституционного Суда РФ. Эту позицию обосновывает В. А. Умеренко (*Умеренко В. А. Правовой статус Генерального прокурора Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005*).

Генерального прокурора, в отличие от кандидатов на другие должности, не предъявляются требования о наличии стажа службы (работы) в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов. Кроме того, одно и то же лицо может быть назначено на должность Генерального прокурора РФ неоднократно. На Генерального прокурора РФ не распространяется установленный федеральным законом предельный возраст нахождения на службе (ст. 5¹). Все это еще раз показывает, что данная фигура – скорее политическая, чем правовая.

Изменились и полномочия Генерального прокурора РФ в части формирования кадрового корпуса прокурорских работников. Если ранее ему принадлежало право представлять в Совет Федерации Федерального Собрания кандидатуры на должность заместителей Генерального прокурора РФ, назначать (по согласованию с субъектами федерации) прокуроров субъектов федерации и приравненных прокуроров, то теперь в соответствии со ст. 129 Конституции РФ и ст. 12¹ Федерального закона о прокуратуре он лишь вносит Президенту РФ представления о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Генерального прокурора. Последние должны отвечать требованиям к кандидатам на должности прокурорских работников, а также иметь стаж службы (работы) не менее 10 лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов, и возраст не моложе 35 лет.

Несколько новелл касаются прокуроров субъектов федерации. Теперь они назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора, согласованному с субъектом РФ в порядке, установленном субъектом РФ. Кандидаты на должность прокурора субъекта федерации должны отвечать общим требованиям к кандидатам на должности прокурорских работников, иметь стаж службы (работы) не менее семи лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов, а также быть не моложе 30 лет. Но необходимо согласование кандидатуры с субъектами Российской Федерации. При этом субъекты РФ по-разному регулируют этот вопрос.

В начале 90-х гг. Татарстан, Башкортостан, Тыва, Чеченская Республика попытались вообще отказаться от какого-либо согласования при назначении прокурора субъекта федерации, решив, что он назначается их высшими органами государственной власти. Более того, в Республике Башкортостан в 1993 г. был принят Закон о прокуратуре Республики Башкортостан, который придал ей особый статус, формально выводящий ее из правового поля единой российской прокуратуры.

Анализ норм конституций и уставов субъектов РФ показал следующее:

в большинстве субъектов (республики Башкортостан, Алтай, Бурятия, Северная Осетия – Алания, Карелия, Марий Эл, Хакасия, Мордовия, Коми, Саха (Якутия), Нижегородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Краснодарский край и т. д.) согласование происходит с законодательной ветвью власти;

в иных субъектах (Республика Адыгея, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Чеченская Республика, Алтайский и Ставропольский края, Оренбургская, Свердловская, Иркутская, Липецкая области и др.) – с законодательными (представительными) и исполнительными органами;

в Ингушетии, Калмыкии, Чувашской Республике – с президентом (исполнительной ветвью власти);

в нескольких субъектах орган согласования не определен.

В ряде субъектов данный вопрос регулируется конституциями и уставами¹. Во многих регионах принимаются специальные законы². Достаточно часто этот вопрос разрешается в иных законах субъекта федерации³.

Нередко на региональном уровне происходят конфликты между различными ветвями власти, претендующими на участие в согласовании назначения на должность прокурора субъекта федерации и отстранения от нее. Например, невзирая на то что это право закреплено за законодательным органом власти Чувашской Республики (далее – ЧР), ее президент распоряжением от 19 января 1997 г. № 1рп отстранил прокурора ЧР от исполнения обязанностей, сославшись на ст. 109.7 Конституции ЧР, дающую право президенту ЧР отстранять должностных лиц органов исполнительной власти от занимаемой должности. Он не учел, что органы прокуратуры в систему исполнительной власти не входят. Впоследствии Верховный суд ЧР по заявлению первого заместителя прокурора ЧР признал недействительным распоряжение президента ЧР⁴. Аналогичные инциденты были и в других субъектах федерации, где высшие должностные лица требовали освободить от занимаемой должности неугодных им прокуроров⁵.

До настоящего времени в законодательстве о прокуратуре нет прямого ответа на вопрос, как должен поступить Генеральный прокурор РФ, если орган власти субъекта РФ отказался дать согласие на назначение прокурора субъекта РФ. Правда, из постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П⁶ и ряда его определений, посвященных порядку согласования назначения на должность руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти (бывшей Федеральной службы налоговой полиции и Министерства внутренних дел), а также судей, вытекает следующее. Несогласие органа власти субъекта федерации не исключает

¹ См., например: ст. 77 Устава (Основного закона) Орловской области, ст. 44 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия, ст. 79 Конституции Республики Хакасия, ст. 107 Конституции Республики Адыгея, ст. 30 Устава Санкт-Петербурга, ст. 31 Устава Курской области, ст. 29 Устава (Основного закона) Рязанской области, ст. 64 Устава (Основного закона) Томской области, ст. 87 постановления Законодательного Собрания Тверской области «Об Уставе Тверской области», ст. 71 Конституции Республики Башкортостан, ст. 59 Устава Мурманской области, ст. 38 Устава (Основного закона) Омской области, ст. 24 Устава Смоленской области, ст. 34 Устава Чукотского автономного округа, ст. 16 Закона Костромской области «Устав Костромской области», ст. 43 Областного закона Ростовской области «Устав Ростовской области», ст. 54 Устава (Основного закона) Тамбовской области, ст. 36 Устава Новосибирской области, ст. 26 Устава Ярославской области, ст. 17 Закона Астраханской области «Устав Астраханской области», ст. 31 Устава Воронежской области, ст. 22 Устава Пензенской области, ст. 103 Конституции Республики Алтай (Основного закона), ст. 73 Устава Свердловской области.

² Соответствующие законы приняты в Москве, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Тыва, Чеченской Республике, Приморском, Краснодарском, Красноярском краях, Астраханской, Брянской, Владимирской, Вологодской, Кемеровской, Московской областях, Чукотском автономном округе.

³ См., например: Закон Удмуртской Республики «О Президенте Удмуртской Республики», Закон Псковской области «О системе органов исполнительной власти Псковской области», Закон Республики Башкортостан «О Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан», Закон «О Курской областной Думе», Закон «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы», Закон «О Правительстве Мурманской области».

⁴ Рос. юстиция. 1997. № 6. С. 36–41.

⁵ Ключков В. В. Создание и развитие российской прокуратуры // Советская прокуратура: очерки истории. М., 1993. С. 7–26.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

возможности представления кандидатуры для назначения и не ограничивает права соответствующего федерального органа власти назначать на должности тех лиц, чьи кандидатуры не были согласованы с субъектами РФ. Иное означало бы сужение компетенции Российской Федерации в решении вопросов, отнесенных к ее ведению, и ограничивало бы полномочия федерального органа власти¹.

Кроме того, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области подчеркнул: «...что касается создания и деятельности федеральных органов государственной власти, включая суд и прокуратуру, действующих в субъектах РФ, то эти вопросы отнесены к ведению Российской Федерации (ст. 71, пп. „г“ и „о“; ст. 78, ч. 1; ст. 83, п. „к“; ст. 129 Конституции РФ) и не связаны с особенностями субъекта РФ»².

Исходя из изложенного и с учетом ч. 2 ст. 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» можно сделать вывод, что согласие субъекта федерации при назначении на должность прокурора приобрело формальный характер, не влияющий на принцип централизации органов прокуратуры. Таким образом, норма п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящая к совместно ведению Российской Федерации и субъектов РФ кадры судебных и правоохранительных органов, потеряла значение для прокуратуры. Предложения об изменении Конституции РФ в части отмены согласования назначения на должность прокурора субъекта федерации постоянно высказываются в литературе³. Тем не менее законодатель пока оставил эту норму в Конституции РФ⁴.

В Законе о прокуратуре появилась норма о новом должностном лице органов прокуратуры – лице, исполняющем обязанности по вакантной должности прокурора субъекта РФ или прокурора, приравненного к прокурору субъекта РФ, которое назначается на срок не более шести месяцев Генеральным прокурором РФ с согласия Президента РФ. Освобождение от исполнения обязанностей по указанной должности осуществляется Генеральным прокурором РФ (п. 7 ст. 15¹ Федерального закона о прокуратуре).

Закон прямо не говорит о повторном и последующих назначениях прокуроров субъектов федерации. Указано лишь, что срок полномочий прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров – пять лет, а Генеральный прокурор РФ на основании результатов их аттестации вправе обратиться к Президенту РФ с представлением о продлении их полномочий на срок до пяти лет. Это показывает, что срок нахождения в должности прокурора субъекта РФ и приравненного к нему прокурора не может превышать десяти лет. При этом повторное назначение на должность прокурора,

¹ Указом Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» применительно к МВД РФ, МЧС РФ, Минюсту РФ и другим федеральным органам исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, устанавливается согласование кандидатуры на должность руководителя территориального органа исполнительной власти с высшим должностным лицом субъекта федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации), но окончательное решение (даже при отсутствии согласия) принимает федеральный министр.

² СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

³ См., например: *Бессарабов В. Г.* Прокуратура РФ и состояние законности в стране // Журн. рос. права. 2003. № 9.

⁴ Подробнее см.: *Кожевников О. А.* Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М., 2011.

приравненного к прокурорам субъектов РФ, оформляется не указом, а распоряжением Президента РФ.

В соответствии со ст. 16¹ Федерального закона о прокуратуре прокуроры городов и районов, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. На должность прокурора города, района или приравненного к нему прокурора назначается гражданин Российской Федерации не моложе 27 лет, отвечающий требованиям, установленным законом, и имеющий стаж службы (работы) не менее пяти лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов. В порядке исключения может быть назначен гражданин Российской Федерации, отвечающий требованиям, установленным законом, моложе 27 лет либо имеющий стаж службы (работы) менее пяти лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов, или стаж службы (работы) не менее пяти лет в органах государственной власти на должностях, требующих высшего юридического образования. При этом и на них распространяется порядок о повторном назначении на должность, предусмотренный для прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров, т. е. срок нахождения в должности составляет не более десяти лет.

Из сказанного можно сделать следующие выводы. Прокуратура перестала быть единственным правоохранительным органом, где первое лицо ведомства формировало круг своих заместителей, а также назначало руководителей всех звеньев системы. Часть этих полномочий перешла к Президенту РФ, таким образом произошло дальнейшее укрепление президентской «вертикали власти». Разрешен пробел в порядке назначения на вакантную должность прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров, более четкими стали требования, предъявляемые к кандидатам на руководящие прокурорские должности.

Однако остались неурегулированными многие проблемы.

Так, в ст. 40¹ Федерального закона о прокуратуре при перечислении требований, предъявляемых к лицам, назначаемым на должности прокуроров, закреплено, что прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе. Однако при этом не указывается, подготовка какого уровня (бакалавр, специалист, магистр) должна быть получена кандидатом на должность прокурора (ст. 54 Федерального закона о прокуратуре). Думается, в Закон необходимо ввести норму о том, что для кандидата на должность прокурора необходимо высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации (степени) «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция», как это предусмотрено Законом «О статусе судей». Для исключения коррупционной составляющей именно в законе должны быть предусмотрены квалификационные требования к каждой из должностей прокуроров, в том числе заместителей, старших помощников и помощников прокуроров.

Статья 40¹ (п. 2) устанавливает, что лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно имеет гражданство иностранного государства. Однако в государствах с монархической формой правления проживают подданные, значит, данное ограничение на них не рас-

пространяется. Более продуманной является норма п. 3 ст. 4 «Требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи» Федерального закона «О статусе судей», где сказано, что судьей может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо *вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.*

Кроме того, в ст. 40¹ Закона о прокуратуре закреплено, что запрещается прием на службу и служба в органах прокуратуры лиц, лишенных решением суда права занимать государственные должности в течение определенного срока (п. 3 ч. 2) и имевших или имеющих судимость (п. 4 ч. 2). Признание гражданина виновным в совершении преступления порождает судимость и возможное наказание в виде лишения права занимать должности (п. «б» ст. 44, ст. 47 УК РФ), выделение его в качестве отдельного основания для отказа в приеме на службу в органы прокуратуры и нахождении на службе вряд ли оправдано.

Лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно: состоит в близком родстве или свойстве (родители, *супруги*, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником органа или организации прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (ч. 2 ст. 40¹ Федерального закона о прокуратуре). Здесь имеется противоречие с нормами Семейного кодекса РФ. Супруги не могут быть близкими родственниками, поскольку ст. 14 «Обстоятельства, препятствующие заключению брака» прямо указывает, что не допускается заключение брака между близкими родственниками.

К сожалению, законодатель не учел в ч. 2 ст. 41⁶ и ст. 44 Федерального закона о прокуратуре, предусматривающих, что особо отличившиеся работники могут быть представлены к присвоению почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации», тот факт, что Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» установлено почетное звание «Заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации».

Все сказанное должно быть учтено законодателем.

Библиография

- Бессарабов В. Г. Прокуратура РФ и состояние законности в стране // Журн. рос. права. 2003. № 9.
- Клочков В. В. Создание и развитие российской прокуратуры // Советская прокуратура: очерки истории. М., 1993.
- Кожевников О. А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М., 2011.
- Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.
- Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.
- Рос. юстиция. 1997. № 6.



Умеренко В. А. Правовой статус Генерального прокурора Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.

Bibliography

Bessarabov V. G. Prokuratura RF i sostoyanie zakonnosti v strane // Zhurn. ros. prava. 2003. № 9.

Klochkov V. V. Sozdanie i razvitie rossijskoj prokuratury // Sovetskaya prokuratura: ocherki istorii. M., 1993.

Kozhevnikov O. A. Uchastie prokurora v dosudebnyx stadiyax ugolovnoho sudoproizvodstva. M., 2011.

Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 14 iyulya 1997 g. № 12-P po delu o tolkovanii sodержashhegosya v ch. 4 st. 66 Konstitucii RF polozheniya o vxozhdenii avtonomnogo okruga v sostav kraya, oblasti // SZ RF. 1997. № 29. St. 3581.

Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 7 iyunya 2000 g. № 10-P po delu o proverke konstitucionnosti ot del'nyx polozhenij Konstitucii Respubliki Altaj i Federal'nogo zakona «Ob obshhix principax organizacii zakonodatel'nyx (predstavitel'nyx) organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2000. № 25. St. 2728.

Ros. yusticiya. 1997. № 6.

Umerenko V. A. Pravovoj status General'nogo prokurora Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2005.