



Понятие и административно-правовая природа государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации

А. В. СМIRНОВ

Прокуратура Вологодской области, г. Вологда, Российская Федерация

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0560-0841>, e-mail: smirnov5146@yandex.ru

Реферат. В статье на основе анализа различных научных позиций раскрывается административно-правовая природа и сущность государственно-служебных отношений в органах прокуратуры Российской Федерации. Отмечается, что уникальность прокурорской службы обусловлена в том числе выполнением работниками одновременно различных правоохранительных, правозащитных, контрольно-надзорных и других функций, что указывает на многофункциональность данного вида государственной службы. Такие характеристики службы в органах прокуратуры в свою очередь обуславливают повышенные требования к самой службе, к деловым и моральным качествам работников. На основе методологии интегративного правового понимания дается авторское понятие государственной службы и службы в органах прокуратуры. Последняя, в частности, раскрывается как особый вид профессиональной деятельности, осуществляемой от имени государства его гражданами, занимающими должности федеральной государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации, в целях выполнения в соответствии с законом о прокуратуре и правилами, устанавливающими особые нравственно-этические требования к их служебному и внеслужебному поведению, возложенных на органы прокуратуры обязанностей, реализуемых в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, а также связанных с выполнением функций внутреннего управления органов прокуратуры, организацией и прохождением службы в данных органах.

Ключевые слова: государственная служба; административно-правовая природа; интегративный подход; должности государственной службы; прокуратура; работники прокуратуры.

12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Для цитирования: Смирнов А. В. Понятие и административно-правовая природа государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации. *Пенитенциарная наука*. 2020; 14(3):394–399. DOI 10.46741/2686-9764-2020-14-3-394-399.

The concept and the administrative-legal nature of public service in the prosecutor's office of the Russian Federation

A. V. SMIRNOV

Prosecutor's Office of the Vologda Region, Vologda, Russian Federation

ORCID: 0000-0003-0560-0841, e-mail: smirnov5146@yandex.ru

Abstract. Based on the analysis of various scientific positions, the article reveals the administrative-legal nature and essence of state-service relations in the prosecutor's office of the Russian Federation. It is noted that the uniqueness of the prosecutor's service is due, among other things, to the execution of various law enforcement, human rights, control and supervisory and other functions by prosecutors, which indicates the multifunctionality of this type of public service. Such characteristics of the service in the

prosecutor's office, in turn, lead to increased requirements for the service itself, for the business and moral qualities of employees. On the basis of the methodology of integrative legal thinking, the author's concept of civil service and service in the prosecutor's office is given. The latter, in particular, is disclosed as a special type of professional activity carried out on behalf of the state by its citizens holding positions of the federal public service in the prosecutor's office of the Russian Federation, in order to fulfill in accordance with the law on the prosecutor's office and the rules establishing special moral and ethical requirements for their official and off-duty behavior of the duties assigned to the prosecutor's office, carried out in order to ensure the supremacy of law, unity and strengthening the rule of law, protect human and civil rights and freedoms, the interests of society and the state protected by law, as well as related to the performance of the functions of internal management of the prosecutor's office, organizing and service in these bodies.

Key words: public service; administrative and legal nature; integrative approach; civil service positions; the prosecutor's office; employees of the prosecutor's office.

12.00.14 – Administrative law; administrative process.

For citation: Smirnov A. V. The concept and the administrative-legal nature of public service in the prosecutor's office of the Russian Federation. *Penitenciarная наука = Penitentiary Science*. 2020; 14(3):394–399. (In Russ.). DOI 10.46741/2686-9764-2020-14-3-394-399.

В системе государственных органов прокуратура занимает особое положение, predetermined гл. 7 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно последнему прокуратура представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации наряду с другими функциями прежде всего надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России.

Служба в органах прокуратуры Российской Федерации является одним из видов федеральной государственной службы и занимает особое место в системе государственной службы, predetermined прежде всего особым статусом самих органов прокуратуры, осуществляющих функции по обеспечению соблюдения законности со стороны всех государственных и негосударственных органов и организаций, а также граждан.

Уникальность прокурорской службы обусловлена и выполнением государственными служащими – прокурорскими работниками – одновременно различных правоохранительных, правозащитных, контрольно-надзорных и других функций, что указывает на многофункциональность данного вида службы. Такие характеристики службы в органах прокуратуры обуславливают повышенные требования к самой службе, к деловым и моральным качествам работников.

Государственная служба в органах прокуратуры находится в исключительном ведении Российской Федерации. Ключевые

моменты всех ее механизмов регламентированы основополагающим федеральным законом. При этом, в отличие от других видов государственной службы, отдельные элементы данного механизма нашли свое отражение в положениях ст. 129 Конституции Российской Федерации, устанавливающих исключительные по сравнению с другими государственными органами условия и порядок назначения прокуроров на их должности.

Раскрытие подлинного содержания административно-правового регулирования государственной службы в органах прокуратуры, определение универсальности деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и уникальности правового статуса ее работников невозможны без раскрытия сущности института государственной службы в целом, а также сравнения рассматриваемой службы с иными видами государственной службы в органах исполнительной власти, выполняющих правоохранительные функции.

Изучение различной справочной и специальной литературы позволяет прийти к выводу, что ключевыми признаками словосочетания «государственная служба» являются ее активный и публично-правовой характер [10, с. 100, 515; 11, с. 112–113]. Первый predetermined государственную службу как вид деятельности, связанный с выполнением определенной работы, функции в отдельно взятом органе, второй – свидетельствует о публичном (общественном, гласном, открытом) характере данного вида деятельности, реализация которой должна осуществляться в строгом соответствии с нормативными предписаниями.

Сущность государственной службы, по нашему мнению, сводится к выполнению лицом своих общественно значимых функций, направленных не на решение задач конкретного государственного органа, а, в первую очередь, на обеспечение эффективного функционирования всего государства в целом как механизма, в котором такой орган является лишь одним из его многочисленных взаимосвязанных элементов.

В современном административном праве выделяется большое количество подходов к пониманию термина «государственная служба». Однако более выгодным представляется позиция ряда авторов, отстаивающих необходимость использования комплексного (системного) подхода к пониманию сущности и содержания государственной службы.

Так, А. Ф. Ноздрачев определяет государственную службу как установленный государством, нормативно выраженный и легитимный, признаваемый гражданами юридический институт практического осуществления государственной власти и повседневного применения законодательства в масштабе всего общества и реального времени [9, с. 14].

А. М. Артемьев раскрывает государственную службу как осуществление государственными органами кадровой функции управления и практическую деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета (то есть от государства в лице его органов и подразделений) и занимающих постоянно или временно должности в аппарате государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, контрольно-надзорных органов [2, с. 16].

В более широком смысле рассматриваемая дефиниция раскрывается Г. В. Атаманчуком как практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе. При этом ключевым, по мнению исследователя, здесь является слово «исполнение», которое означает не просто работу, измеряемую либо временем, отведенным на нее по правилам внутреннего трудового распорядка, либо количеством прочитанных, подготовленных или подписанных документов и т. п., а формирование властно-управленческих взаимоотношений между государством и

обществом, государственным органом и подлежащими его ведению управляемыми объектами [3, с. 364].

Л. Л. Попов, выделяя госслужбу среди других видов профессиональной деятельности, отмечает, что такая деятельность объединяет исключительно людей, занятых в аппарате государственных органов, которые профессионально и на постоянной основе занимаются вопросами государственного управления в различных областях или сферах общественной жизни или реализуют на практике важнейшие функции государства по обеспечению обороны, безопасности и правопорядка [1, с. 129].

В целом, как отмечается в специальной литературе, в рамках комплексного подхода государственная служба представляет собой сложное административно-правовое явление, связанное с организацией и административно-правовым регулированием профессиональной деятельности граждан в сфере выполнения внешних и внутренних функций государственных органов, а также непосредственной организацией и прохождением государственной службы гражданами Российской Федерации [6, с. 29].

Системное рассмотрение государственной службы подразумевает необходимость выделения в ее структуре внешней и внутренней сторон, первая из которых связана с непосредственной реализацией государственными служащими функций органов государственной власти по урегулированию общественных отношений, вторая – с осуществлением внутриорганизационной деятельности данных органов по повседневной организации их профильной деятельности, включая функции кадрового обеспечения (отбор, расстановка, выдвижение, перемещение и высвобождение служащих, обучение и воспитание), социальную защиту служащих и их семей.

Вместе с тем в современных условиях еще более прогрессивным следует считать интегративный подход, позволяющий максимально широко рассматривать социально-правовое предназначение и административно-правовую природу государственной службы в ее онтологическом единстве.

Интегративный подход подразумевает использование помимо традиционных материалистических способов познания иррациональных форм и способов познания. В этом случае государственная служба приобретает принципиально другой вид: она связана не просто с осуществлением гражданином профессиональной деятельности

на конкретной должности, а представляет собой деятельность, основанную на долге, верности Родине, чести и совести при выполнении публичных функций и т. п.

Интегративная природа института государственной службы обуславливает возможность исследования служебных отношений в органах прокуратуры, их правового содержания исключительно во взаимосвязи с изучением других видов государственной службы. Только интегративный подход позволяет выявить основные характеристики государственной службы, установить общность и индивидуальность отдельных ее видов, определить теоретическую основу для дальнейшего исследования особенностей службы в органах прокуратуры, обосновать концептуальные идеи по изменению модели рассматриваемой службы в соответствии с современными тенденциями государственно-правового строительства.

Именно такой подход в последние годы получил наиболее активное внедрение в исследованиях по юриспруденции и рассматривается как прогрессивное направление правовой мысли – способ разрешения методологического кризиса современной юридической науки, не позволяющего ей справиться с задачами правовой действительности XXI в. Данный подход позволяет перейти от одномерного восприятия права, существовавшего в рамках классических типов понимания права, к всестороннему его рассмотрению как сложного социального феномена [5, с. 167].

Выделяя преимущества такого подхода, М. В. Немытина отмечает, что именно интегральное (или интегративное) правовопонимание позволяет сформировать целостное представление о праве, рассматривая его во множестве проявлений и одновременно в единстве [8, с. 38].

В связи с этим интегративный подход к определению понятия «государственная служба» должен опираться на общее понимание данного вида службы как многогранного процесса публичного (государственного) управления общественной жизнью. В отличие от односторонних определений, использующих в качестве основного один из критериев – субъектный (должностной), функциональный (деятельностный) или институциональный (правовой), только интегративный подход может дать системное представление о государственной службе как управленческом процессе, включающем все три базовых критерия, раскрыть содержание данного административно-правового

института как особой группы общественных отношений, урегулированных нормами административного права, устанавливающих наравне с полномочиями государственных служащих по осуществлению внешних функций государственных органов положения о непосредственной организации и прохождении государственной службы.

Применение интегративного подхода к пониманию государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры подразумевает использование наравне с отмеченными традиционными материалистическими способами также и иррациональных способов познания, позволяющих признать собственными государственной службе такие нематериальные или духовно-нравственные категории, как долг, ответственность, справедливость, честь, совесть, патриотизм, служение Отечеству [7, с. 110] и т. д.

В данном случае государственная служба приобретает принципиально другой вид и связана с осуществлением гражданином не просто профессиональной деятельности на конкретной должности, но деятельности, имеющей в своей основе нравственные начала, отвечающие за формирование у служащих ценностной ориентации на соблюдение общепризнанных норм морали и достижение общепользовательных целей.

Регулятивная роль подобных нравственных норм заключается в том, что они дают образец поведения работников органов государственной власти при выполнении ими своего служебного долга и устанавливают критерии для его оценки, а также воспитывают у каждого из них желание поступать согласно образцу [4, с. 94].

Формирование именно таких качеств в служении государству и обществу должно составлять основу воспитательного процесса государственного служащего (в том числе будущего) для обеспечения безупречного исполнения им своих служебных обязанностей, следования интересам самой службы и государства в целом.

В современных условиях данные качества приобретают особую актуальность, так как доверие населения к институтам власти прежде всего зависит от моральности поступков представителей такой власти – государственных служащих.

Таким образом, применение интегративной методологии в исследовании государственной службы как с правовой, социальной и организационной, так и с этической сторон позволяет раскрыть ее как вид профессиональной деятельности, осуществля-

емой от имени государства его гражданами (служащими), занимающими должности в уполномоченных государственных органах, в целях управления определенной сферой общественных отношений либо выполнения функций самоуправления этих органов, реализуемой в строгом соответствии с правилами, установленными административно-правовыми нормами, и на основе этических принципов и нравственных начал, формирующих ценностную ориентацию служащих на достижение общественно полезных целей и интересов самого государства.

Отмечаемая интегративная природа института государственной службы обуславливает возможность исследования служебных отношений в органах прокуратуры, их правового содержания исключительно во взаимосвязи с изучением других видов государственной службы. Только такой подход позволит выявить основные сущностные характеристики государственной службы в целом, установить общность и индивидуальность отдельных ее видов, определить теоретическую основу для дальнейшего исследования особенностей службы в органах прокуратуры, обосновать концептуальные идеи по изменению модели рассматриваемой службы в соответствии с современными тенденциями государственно-правового строительства.

Итак, служба в органах прокуратуры на должностях прокурорских работников является одним из элементов системы государственной службы. Анализ положений ст. 2, 4 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и ч. 1 ст. 40 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет сделать вывод об отнесении рассматриваемого вида службы к федеральной государственной службе.

Давая характеристику сущности прокурорской службы, выделяя самое существенное в ее внутреннем содержании, нельзя не отметить, что уникальность данного вида службы предопределена специфической ролью органов прокуратуры, выступающих в качестве механизма контроля и сдерживания всей системы органов управления государством. В этой связи сущность рассматриваемой службы, как никакого другого вида государственной службы, сводится к выполнению ее представителями (служащими) своих общественно значимых функций, направленных на обеспечение эффективного функционирования государства, представляющего собой многогранную си-

стему взаимосвязанных органов, организаций и отдельных граждан.

Учитывая данные особенности, характеристика рассматриваемого вида службы с точки зрения отдельных научных подходов может быть раскрыта как публично-правовые отношения между государством и работником прокуратуры, возникающие в процессе осуществления надзорной и иной функциональной деятельности органов прокуратуры по обеспечению соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения действующих на ее территории законов (правовой подход), как непосредственная профессиональная служебная деятельность, направленная на выполнение функций органов прокуратуры и государства в целом (деятельностный подход), как совокупность определенных должностей в системе органов прокуратуры, выполняющих такие функции (должностной подход). Не противопоставляя ни одну из данных точек зрения, а напротив, максимально широко объединяя их и выделяя ценностные характеристики служебных отношений, направленные в первую очередь на соблюдение высших правовых ценностей – прав и свобод человека, включая набор нравственных качеств, стандартов, норм и принципов морали, устанавливающих правила поведения и нормы служебной этики прокурорского работника в профессиональной и во внеслужебной деятельности, сущность данного вида службы раскрывает вышеупомянутый интегративный подход.

На основе методологии такого интегративного правопонимания государственная служба в органах прокуратуры может быть определена как особый вид профессиональной деятельности, осуществляемый от имени государства его гражданами (работниками прокуратуры), занимающими должности федеральной государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации, в целях выполнения в соответствии с федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и правилами, устанавливающими особые нравственно-этические требования к их служебному и внеслужебному поведению, возложенных на органы прокуратуры обязанностей, реализуемых в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, а также связанный с выполнением функций внутреннего управления органов прокуратуры, организацией и прохождением службы в данных органах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право : учебник / под редакцией Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 2-е изд., перераб и доп. – Москва : ИНФРА-М, 2019. – 704 с. – ISBN 978-5-16-103786-7.
2. **Артемьев, А. М.** Развитие государственной службы в Российской Федерации / А. М. Артемьев. – Москва : Палеотип, 2006. – 240 с. – ISBN 978-5-94727-222-2.
3. **Атаманчук, Г. В.** Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., стер. – Москва : Омега-Л, 2011. – 525 с. – ISBN 978-5-370-01733-9.
4. **Казанник, А. И.** Нравственные основы государственной службы в Российской Федерации / А. И. Казанник // Вестник Омского университета. – 2002. – № 4. – С. 92–95.
5. **Канищев, В. П.** Интегративный подход к пониманию права как прогрессивный тип правового мышления / В. П. Канищев, Р. Р. Палеха // Вестник Воронежского института МВД России. – 2018. – № 2. – С. 165–170.
6. **Нагорных, Р. В.** Государственная служба Российской Федерации в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики административно-правового регулирования : монография / Р. В. Нагорных. – Москва : ИНФРА-М, 2018. – 188 с. – ISBN 978-5-16-014080-3.
7. **Нагорных, Р. В.** Интегративные основы правопонимания в теории государственной службы в правоохранительной сфере / Р. В. Нагорных // Ёлым=Наука. – 2019. – № 3 (62). – С. 109–115.
8. **Немытина, М. В.** Право России как интеграционное пространство / М. В. Немытина. – 2-е изд., перераб. – Саратов : Научная книга, 2008. – 255 с. – ISBN 978-5-9758-0463-1.
9. **Ноздрачев, А. Ф.** Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих / А. Ф. Ноздрачев. – Москва : Статут, 1999. – 591 с. – ISBN 5-8354-0015-4.
10. **Ожегов, С. И.** Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под общей редакцией профессора Л. И. Скворцова. – 24-е изд., испр. – Москва : Оникс : Мир и Образование, 2008. – 1200 с. – ISBN 978-5-488-01542-5.
11. Юридический энциклопедический словарь / главный редактор О. Е. Кутафин. – Москва : Большая Российская энциклопедия, 2002. – 558 с. – ISBN 5-85270-235-8.

REFERENCES

1. Popov L. L., Studenikina M. S. (red.) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow, 2019. 704 p. (In Russ.).
2. Artem'ev A. M. *Razvitie gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii* [Development of civil service in the Russian Federation]. Moscow, 2006. 240 p. (In Russ.).
3. Atamanchuk G. V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Government theory]. Moscow, 2011. 525 p. (In Russ.).
4. Kazannik A. I. *Nravstvennye osnovy gosudarstvennoj sluzhby v Rossijskoj Federacii* [Moral foundations of public service in the Russian Federation]. *Vestnik Omskogo universiteta – Bulletin of the Omsk University*, 2002, no. 4, pp. 92–95. (In Russ.).
5. Kanishchev V. P., Palekha R. R. *Integrativnyj podhod k ponimaniyu prava kak progressivnyj tip pravovogo myshleniya* [An integrative approach to understanding law as a progressive type of legal thinking]. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii – Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2018, no. 2, pp. 165–170. (In Russ.).
6. Nagornyh R. V. *Gosudarstvennaya sluzhba Rossijskoj Federacii v pravoohranitel'noj sfere: problemy teorii i praktiki administrativno-pravovogo regulirovaniya* [State Service of the Russian Federation in the Law Enforcement Sphere: Problems of Theory and Practice of Administrative and Legal Regulation]. Moscow, 2011. 525 p. (In Russ.).
7. Nagornyh R. V. *Integrativnye osnovy pravoponimaniya v teorii gosudarstvennoj sluzhby v pravoohranitel'noj sfere* [Integrative foundations of legal thinking in the theory of civil service in the law enforcement sphere]. *Gylym= Nauka – The science*, 2019, no. 3 (62), pp. 109–115. (In Russ.).
8. Nemytina M. V. *Pravo Rossii kak integracionnoe prostranstvo* [Russian law as an integration space]. Saratov, 2008. 255 p. (In Russ.).
9. Nozdrachev A. F. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public service]. Moscow, 1999. 591 p. (In Russ.).
10. Ozhegov S. I. *Slovar' russkogo yazyka* [Dictionary of the Russian language]. Moscow, 2008. 1200 p. (In Russ.).
11. Kutafin O. E. (red.) *Yuridicheskij enciklopedicheskij slovar'* [Legal encyclopedic dictionary]. Moscow, 2002. 558 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTORS

АНДРЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ СМИРНОВ – старший помощник прокурора Вологодской области по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления, правовому обеспечению, г. Вологда, Российская Федерация, советник юстиции. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0560-0841>, e-mail: smirnov5146@yandex.ru

ANDREY V. SMIRNOV – Senior Assistant to the Prosecutor of the Vologda Region for interaction with legislative (representative) and executive bodies of the region, local government bodies, legal support, Vologda, Russian Federation, Counselor of Justice. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0560-0841>, e-mail: smirnov5146@yandex.ru