



УДК 343.614
ББК 67.408.111

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КАДРАМ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сухинин Александр Витальевич

Доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики,
Волгоградский государственный университет
suhinin1956@yandex.ru, upik@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. В представленной статье раскрывается содержание государственной кадровой политики применительно к службе в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Государственная служба включает в себя три вида службы: государственно-гражданскую, военную, правоохранительную. Уникальность прокуратуры состоит в том, что для нее в совокупности присущи признаки всех этих видов службы. Исходя из важности государственной службы в прокуратуре законом предъявляются особые требования к лицам, назначаемым на должности прокуроров и помощников прокуроров. Специальные требования предъявляются к лицам, назначаемым на должности руководителей органов прокуратуры.

Ключевые слова: государственная служба, государственная кадровая политика, прокуратура, кадры, военнослужащие, военная прокуратура.

Составляющей государственной службы является государственная кадровая политика, которая по-разному трактуется в теории управления персоналом. Наиболее удачным является определение, в соответствии с которым под кадровой политикой правомерно принимать определение стратегической и тактической линий, выявление научных принципов подбора, расстановки и воспитания работников, установление целей, задач, характера, направления, форм и методов кадровой работы. Все это в полной мере относится и к кадровой политике в органах прокуратуры. Выделены и рассмотрены принципы кадровой политики: научность и реалистичность; системность и комплексность решения кадровых проблем, всеобщность и многоуровневость; перспективность; демократичность; гибкость и новаторство; социальное равенство; духовность и гуманизм; правовая и социальная за-

щищенность. Данный перечень принципов не является исчерпывающим.

Прокуроры и следователи являются представителями государственной власти и находятся под особой защитой государства. Это вызывает необходимость четкой регламентации и реализации системы и всего механизма правового, организационного, материально-технического, информационного и иного характера.

Среди ряда факторов, влияющих на политику, экономику и правопорядок, важное место занимает работа с кадрами государственного аппарата, в том числе с работниками прокуратуры.

Можно с полным основанием заявить, что многие негативные явления представляют собой следствие кризисного состояния кадрового корпуса государственного управления. Работа с кадрами явно недооценивается, со-

кращаются инвестиции в сферу профессиональной подготовки кадров, обостряется политическая борьба различных социальных сил за ключевые позиции в управлении. Значительная часть кадрового корпуса, будучи квалифицированной по критериям прежней системы государственного управления, оказалось недостаточно эффективной в новых условиях отказа от административно-командных методов руководства.

Все это актуализирует проблему разработки современной государственной кадровой политики.

Обратимся к истории нашего отечества.

В «Повести временных лет» за 859 г. записано: «Сказали они славяне варягам, что земля их велика и обильна, а наряда (власти) нет, владейте нами и судите по праву».

В 970 г. новгородская делегация угрожала князю Святославу, что если он не придет к ним княжить, то они на него «сами налезут огнем и мечом». В 1613 г. на Земском соборе после Смутного времени избрали на царство 16-летнего юношу Михаила Романова. Итак, наши предки «приглашали», «назначали» угрозами, «избирали», но всегда проводили государственную кадровую политику своего времени. И во все времена определенная должность предъявляла человеку, ее занимающему, определенные требования.

Само понятие «государственная кадровая политика» трактуется по-разному в теории управления персоналом: как «главная линия в деле подготовки кадров»; «генеральное направление в кадровой работе»; «основные направления, цели, методы и стиль работы с кадрами»; «отрасль общей политики, воздействует на процесс формирования руководящих кадров и контроль за их деятельностью» (см.: [1; 2; 4; 6]).

Из них наиболее точно отражает сущность и содержание государственной кадровой политики своего времени определение, предложенное В.Я. Яцковым. По его мнению, «под кадровой политикой правомерно принимать определение стратегической и тактической линий, выявление научных принципов подбора, расстановки и воспитания работников, установление целей, задач, характера, направления, форм и методов кадровой работы, требования к кадрам в конкретно-исторических условиях того или иного периода развития страны» [7, с. 8].

Приведенная дефиниция весьма удачно отражает содержание описываемого феномена, но не свободна от некоторых частных неточностей. Представляется, что сегодня нельзя, как, к примеру, во времена КПСС – «от съезда к съезду», говорить о единой для всего пространства кадровой политике. Поэтому следует отграничивать государственную кадровую политику от кадровой политики частного предпринимательства. В то же время в соответствии со ст. 71 и 72 Конституции РФ можно говорить о единой государственной кадровой политике только применительно к сферам государственного управления, отнесенным к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Суть современной государственной кадровой политики России состоит в изменении взаимодействия государства с личностью, в гарантированном обеспечении конституционного права гражданина на свободу выбора места, рода и времени своей профессиональной деятельности, в стимулировании развития личности и защите неприкосновенности, а следовательно, в «разгосударствлении» должностной прикрепленности граждан к государственным структурам, полной их независимости от государства. В этом заключается специфическое проявление философских категорий единства противоположностей укрепления государственности через освобождение личности от тотальной «включенности» в механизм государственного управления, сведения ее к «винтику», «болтику» государственной машины.

Для уяснения содержания понятия «государственная кадровая политика» необходимо раскрыть содержание понятия «политика», так как кадровая политика является составной частью, необходимым элементом общей политики государства. Термин «политика» является производным от греческого слова «полис» – государство-город. Под политикой понималось все, что относится к обществу и государству. Впервые этот термин в научный оборот ввел античный философ Аристотель (384–322 гг. до н. э.), написавший восьмитомный трактат «Политика», входящий в состав «Политий» – описания 158 греческих и варварских государственных устройств. К политике Аристотель относил следующие вопро-

сы: семья, домашнее хозяйство, государственное устройство, типы государств (монархия, тирания, олигархия и демократия), причины социальных конфликтов, способы их предотвращения, идеальное государство.

Среди тех, кто закладывал фундамент научной организации труда (НОТ), выделяются имена Ф. Тейлора, Г. Эмерсона, А. Файоля. Их идеи составили основное содержание начального этапа становления научного менеджмента. Основоположники считались с квалификацией и заинтересованностью работников, с условиями труда и удовлетворенностью людей выполняемой ими работой. В их концепции, однако, преобладал технократический подход к трудовому процессу, главная роль отводилась машинам, а не человеку.

По мере развития цивилизации и науки термин «политика» стал сужаться, и в настоящее время под политикой понимается сфера деятельности социальных групп общества по вопросам завоевания, удержания и использования государственной власти.

Политическое руководство обществом включает в себя три основных направления: 1) постановку стратегических задач, определяющих ближайшие и перспективные цели, которые должны быть достигнуты в заданный отрезок времени; 2) выработку средств, форм и методов деятельности по достижению намеченных целей; 3) создание максимально эффективной системы подбора, расстановки, обучения и воспитания такого персонала государственного управления, который в состоянии понять, уяснить и практически реализовать поставленные задачи в отведенный для этого отрезок времени.

Это направление политической деятельности и составляет государственную кадровую политику. Целью ее является проведение в жизнь общей политики государства путем организации практической деятельности персонала всех сфер государственного управления (промышленность, агрокомплекс, дипломатия, вооруженные силы, образование, медицина, правоохранительная деятельность и др.). Роль государственной кадровой политики заключается в том, что успешное проведение общей политики государства находится в прямой зависимости от кадровой политики, определяется степенью ее эффективности.

Принципы государственной кадровой политики – основные теоретические идеи (теоретическое выражение практического движения), отражающие объективные закономерности развития общества и государства и определяющие желаемое направление управленческой деятельности. Принципы реализуются через управленческую деятельность и придают ей целесообразность, социальную эффективность и целенаправленность.

На современном этапе истории России, профессор Л.М. Колодкин [3, с. 26–28] в качестве принципов в государственной кадровой политике выделяет следующие:

1) научность и реалистичность кадровой политики. Этот принцип диктует необходимость внедрения новейших достижений науки и техники в работу по реализации кадровой политики и одновременно требует как учета потребности общества в кадрах той или иной квалификации, так и реальных возможностей ее удовлетворения;

2) системность и комплексность решения кадровых проблем. Американские специалисты по управлению персоналом любят говорить, что в работе с кадрами, как при игре в гольф, нельзя выделять самую важную часть размаха при ударе. Нет ни одного элемента системы работы с кадрами важнее другого;

3) всеобщность и многоуровневый характер кадровой политики, предполагающий единство целей, форм, методов, технологий работы с кадрами в сочетании с дифференцированным подходом к реализации кадровых программ с учетом особенностей сфер государственного управления (отраслевой спецификой) регионами, самостоятельностью субъектов Федерации;

4) перспективность, характер кадровой политики и учет отдаленных социальных последствий ее изменений;

5) демократичность и учет мнения коллектива при решении кадровых проблем;

6) гибкость и новаторство в работе с кадрами, учет исторического отечественного опыта и зарубежной практики;

7) социальное равенство и равный доступ к государственной службе. Этим принципом в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права и конституционными правами граждан России запрещаются любые формы ограничений в

сфере труда по признакам политической, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности;

8) духовность и гуманизм в кадровой политике должны обеспечивать защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, реализацию требований о гармоничном сочетании интересов человека, государства и общества, индивидуальных, групповых и других интересов социумов;

9) правовая и социальная защищенность осуществляется на основе и в рамках действующего законодательства и обеспечивает законность и социальную справедливость решения кадровых вопросов.

Указанный перечень принципов государственной кадровой политики нельзя считать исчерпывающим и данным на все времена.

Служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы (ст. 40 Закона о прокуратуре). Прокурорские работники (прокуроры, а также другие работники органов и учреждений прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания), являются государственными служащими государственной службы Российской Федерации, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований законодательства РФ.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы РФ включает в себя три вида государственной службы:

- государственная гражданская;
- военная;
- правоохранительная.

Уникальность прокуратуры в связи с универсальностью ее деятельности состоит в том, что для нее в совокупности присущи признаки всех этих видов службы. После принятия Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы установлен перечень должностей в Прокуратуре РФ (разд. 17 Указа Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»).

Порядок прохождения службы военными прокурорами регулируется Законом о прокуратуре, федеральными законами от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 25 мая 1998 г. № 86-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством РФ о труде и законодательством РФ о государственной службе РФ с учетом особенностей, предусмотренных Законом о прокуратуре.

Исходя из важности этой государственной службы Закон о прокуратуре предъявляет особые требования к лицам, назначаемым на должности прокуроров. Так, прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

На должности помощников прокуроров прокуратур районов, городов и приравненных к ним прокуратур в исключительных случаях могут назначаться лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, и окончившие третий курс указанных образовательных учреждений.

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

- имеет гражданство иностранного государства;
- признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;
- лишено решением суда право занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- имело или имеет судимость;
- имеет заболевание, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению им служебных обязанностей;
- состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители или дети

супругов) с работниками органа или учреждения 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.

Лица принимаются на службу в органы и учреждения прокуратуры на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. При этом на прокурорских работников распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством о противодействии коррупции и государственной гражданской службе РФ.

Лицам, впервые принимаемым на службу в органы прокуратуры, за исключением лиц, окончивших образовательные учреждения высшего профессионального и среднего профессионального образования, в целях проверки их соответствия занимаемой должности может устанавливаться испытание на срок до шести месяцев. Срок испытания в процессе прохождения службы может быть сокращен или продлен в пределах шести месяцев по соглашению сторон. Срок испытания засчитывается в стаж службы в органах прокуратуры.

При неудовлетворительном результате испытания работник может быть уволен из органов прокуратуры или по согласованию с ним переведен на другую должность.

Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, принимает Присягу прокурора, порядок принятия которой устанавливается Генеральным прокурором РФ (ст. 40.4 Закона о прокуратуре). Закон подробно регламентирует полномочия должностных лиц прокуратуры по назначению на должность и освобождению от должности.

Специальные требования предъявляются к лицам, назначаемым на должность прокуроров – руководителей органов прокуратуры. Так, кандидаты на должность прокурора города, района, приравненных к ним прокуроров должны быть не моложе 25 лет и иметь стаж работы прокурором в органах прокура-

туры не менее трех лет. Кандидаты на должность прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров должны достичь 30-летнего возраста и иметь стаж работы в прокуратуре не менее пяти лет.

Статья 12 Закона о прокуратуре регламентирует порядок назначения на должность Генерального прокурора РФ. Он назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального собрания РФ по представлению Президента РФ. Если предложенная Президентом РФ кандидатура на должность Генерального прокурора РФ не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации, то Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру. Председатель Совета Федерации Федерального собрания РФ в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора РФ.

Статья 48 Закона о прокуратуре регламентирует вопросы кадров органов военной прокуратуры. Военными прокурорами назначаются граждане Российской Федерации, годные по состоянию здоровья к военной службе, поступившие на военную службу, имеющие офицерское звание, отвечающее требованиям Закона о прокуратуре.

По решению Генерального прокурора РФ или с его согласия на должности военных прокуроров могут быть назначены гражданские лица.

Военные прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

На военнослужащих органов военной прокуратуры распространяется законодательство РФ, устанавливающее правовые и социальные гарантии, пенсионное, медицинское, другие виды обеспечения военнослужащих (ст. 49 Закона о прокуратуре).

Прокуроры и следователи являются представителями государственной власти и находятся под особой защитой государства. Под такой же защитой находятся их близкие родственники, в исключительных случаях – иные лица, на жизнь и здоровье которых совершается посягательство в целях воспрепят-

ствования законной деятельности прокуроров и следователей, а также их имущество. Согласно Концепции обеспечения безопасности органов прокуратуры РФ (основные положения) существует совокупность факторов, влекущих угрозу безопасности органов прокуратуры и ее работников. Это вызывает необходимость четкой регламентации и реализации системы и всего механизма мер правового, организационного, материально-технического, информационного и иного характера [5, с. 118]. Ряд из них с различной степенью детализации предусмотрен законодательством.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Гербер, Р. Кадры в системе социалистического управления / Р. Гербер, Г. Юнг. – М. : Прогресс, 1970. – 207 с.
3. Колодкин, Л. М. Организация работы с кадрами в ОВД / Л. М. Колодкин, А. В. Фатула. – М. : Изд-во Академии МВД СССР, 1990. – 95 с.
4. Куртиков, Н. А. Социальный объект управления – коллектив / Н. А. Куртиков. – М. : Моск. рабочий, 1974. – 192 с.
5. Рябцев, В. П. Прокурорский надзор / В. П. Рябцев. – М. : Норма, 2006. – 288 с.

6. Управление персоналом организации / под ред. А. Я. Кибанова. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Инфра-М, 2003. – 638 с.

7. Яцков, В. А. Кадровая политика КПСС: опыт и проблемы / В. А. Яцков. – М. : Мысль, 1986. – 315 с.

REFERENCES

1. Atamanchuk G.V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [The Theory of Public Administration]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1997. 400 p.
2. Gerber R., Yung G. *Kadry v sisteme sotsialisticheskogo upravleniya* [Staff in the System of Socialistic Management]. Moscow, Progress Publ., 1970. 207 p.
3. Kolodkin L.M., Fatula A.V. *Organizatsiya raboty s kadrami v OVD* [The Work Organization With the Staff in Department of Internal Affairs]. Moscow, Izd-vo Akademii MVD SSSR, 1997. 95 p.
4. Kurtikov N.A. *Sotsialnyy obyekt upravleniya – kolektiv* [The Staff is a Social Object of Management]. Moscow, Moskovskiy rabochiy Publ., 1974. 192 p.
5. Ryabtsev V.P. *Prokurorskiy nadzor* [Public Prosecutor's Supervision]. Moscow, Norma Publ., 2006. 288 p.
6. Kibanov A.Ya. *Upravlenie personalom organizatsii* [Staff Management]. 2nd ed., add. and rev. Moscow, Infra-M Publ., 2003. 638 p.
7. Yatskov V.A. *Kadrovaya politika KPSS: opyt i problemy* [Personnel Policy: Experience and Problems]. Moscow, Mysl Publ., 1986. 315 p.

THE STATE PERSONNEL POLICY IN RELATION TO THE STAFF OF BODIES AND INSTITUTIONS OF PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Sukhinin Aleksandr Vitalyevich

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of Criminal Procedure and Criminal Studies,
Volgograd State University
sukhinin1956@yandex.ru, upik@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The present article reveals the content of the public personnel policy in the bodies and institutions of the Russian prosecutor's office. Public service includes three types of services: state and civil, military, and law enforcement. The uniqueness of prosecution office consists in the fact that it has features of all types of services. Due to the importance of public service in the prosecutor's office, the special requirements are implied by the law to people appointed to the positions of prosecutors and assistant prosecutors. The special requirements are specified for candidates to the post of the head of the prosecution office.

Key words: public service, state personnel policy, prosecutor's office, staff, the military, military prosecutor's office.