

УДК 349.222.2

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3709>

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА
ПРОКУРОРСКИХ РАБОТНИКОВ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

О. Н. Бабаева, С. Н. Бабаев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 2 сентября 2021 г.

Аннотация: *актуальность рассматриваемой темы предопределяется тем, что востребован научный интерес к практической реализации служебных отношений прокурорских работников, которые возможно рассматривать с учетом разграничения норм трудового права. Активное развитие науки прокурорской деятельности с точки зрения кадрового обеспечения в настоящее время обуславливает необходимость акцентирования внимания на таких вопросах, как заключение трудового договора прокурорскими работниками, прохождение службы прокурорских работников. На основе анализа позиций, высказанных в научной литературе и теории прокурорской деятельности, предлагается вывод о необходимости изучения особенностей, отражающих существующие различия в условиях, содержании и характере труда прокурорских работников и иных лиц.*

Ключевые слова: *прокуратура, трудовые правоотношения, служебные отношения, кадровое обеспечение, государственная гражданская служба, аттестация.*

Abstract: *the relevance of the topic is determined by the fact that there is a demand for scientific interest in the practical implementation of official relations of Prosecutor's employees, which can be considered taking into account the differentiation of labor law norms. Active development of the science of the Prosecutor's activities, in terms of staffing at the present time necessitates a focus on such issues as the conclusion of the employment contract prosecutors, questions of service of public prosecutors. Based on the analysis of the positions expressed in the scientific literature and the theory of prosecutorial activity, it is proposed to conclude that it is necessary to study the features that reflect the existing differences in the conditions, content and nature of the work of prosecutors and other persons.*

Key words: *prosecutor's office, labor legal relationship, office relations, personnel support, state civil service, certification.*

Законодательство о труде уделяет значительное внимание вопросам обеспечения равных возможностей при получении работы и реализации трудовой функции, недопущения дискриминации в трудовых отношениях. Так, в п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» под дискриминацией в сфере труда по смыслу ст. 1 Конвенции Международной организации труда 1958 г. № 111 относительно дискриминации в

области труда и занятий и ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) следует понимать различие, исключение или предпочтение, имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей в осуществлении трудовых прав и свобод или получение каких-либо преимуществ в зависимости от любых обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника (в том числе не перечисленных в указанной статье ТК РФ)¹, помимо определяемых свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловленных особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите².

Внимание законодателя к этим вопросам обусловлено, с одной стороны, тем, что принцип недопущения дискриминации служит правовой гарантией конституционного равенства граждан, а с другой – на практике дискриминация – очень распространенное явление; она проявляется в разнообразных формах и касается различных аспектов трудовой деятельности – от приема на работу и увольнения, до оплаты труда³.

Вместе с тем в трудовые отношения вступает значительное число людей, труд которых применяется в различных отраслях экономики, в разных условиях как климатических, так и производственных. В связи с этим трудовое право должно регулировать трудовые отношения, складывающиеся в условиях, связанных с особенностями производства и характером выполняемой работы, климатическими и территориальными особенностями и, наконец, особенностями самого работника. Для того чтобы учесть эти особенности и обеспечить равенство прав работников в сфере труда и занятий, предусмотренное Конституцией РФ и ТК РФ, необходимо дифференцированное регулирование трудовых отношений, т. е. принятие специальных норм, регулирующих особенности трудовых

¹ В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (далее – постановление Пленума ВС РФ 2004 г. № 2) приведены разъяснения касательно деловых качеств работников. Согласно абз. 6 п. 10 постановления № 2 под деловыми качествами работника следует, в частности, понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли и др.).

² О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 1 // Рос. газета. 2014. 7 февр.

³ См. об этом более подробно: Обобщение правовых позиций международных договорных и внедоговорных органов, действующих в сфере защиты прав и свобод человека, по вопросам защиты права лица не подвергаться дискриминации // Управление систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда РФ. 2018. С. 82–85. URL: https://www.vsrf.ru/documents/international_practice/27156/ (дата обращения: 14.08.2021).

отношений, складывающихся в различных отраслях экономики, у отдельных категорий работников⁴.

Как указывал В. М. Догадов, «полное и безоговорочное применение Кодекса законов о труде ко всем категориям трудовых отношений оказывается на практике невозможным. Для отдельных отраслей народного хозяйства, ввиду своеобразных условий применения в них наемного труда, приходится допускать ряд изъятий и отступлений от норм Кодекса, применяя к ним эти положения не полностью, а лишь в некоторых частях»⁵.

Законодатель устанавливает сферу действия трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права. Они содержатся в ТК РФ и иных нормативных правовых актах в сфере труда. ТК РФ предусматривает особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников. Эти же особенности регулируются и федеральными законами, что связано с различными факторами дифференциации правового регулирования труда.

Представляется, что и в отношении прокурорских работников проявляются практически все приведенные выше традиционные критерии дифференциации норм трудового права. К примеру, на прокурорских работников полностью распространяются все льготы, установленные законодательством для женщин (глава 41 ТК РФ), государственные гарантии и компенсации (главы 23, 24, 28 ТК РФ) и др.

Регулирование отношений прокурорских работников, связанных с трудом (службой), осуществляется на основе главных принципов правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

В соответствии с положениями Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021)⁶ (далее – Закон о прокуратуре) главной и важнейшей функцией прокурора является осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории страны. Указанный надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Значимость стоящих перед прокуратурой задач определяется и важностью правового регулирования труда прокурорских работников как составляющей части системы органов и организаций прокуратуры.

Согласно п. 1 ст. 40 Закона о прокуратуре «прокурорские работники – это федеральные государственные служащие, исполняющие обязанности по должности федеральной государственной службы с учетом требова-

⁴ См.: Особенности правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников : науч.-практ. пособие / Е. Г. Азарова [и др.] ; отв. ред. Т. Ю. Коршунова. М., 2015. С. 13.

⁵ Догадов В. М. Очерки трудового права. Л., 1927. С. 18–19.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

ний Закона о прокуратуре. Правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются названным федеральным законом». Поэтому служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой.

При анализе норм Закона о прокуратуре можно сделать вывод, что к прокурорским работникам относятся прокуроры, а также другие работники органов и организаций прокуратуры, имеющие классные чины⁷.

Правовой статус прокурорских работников как основной части работников прокуратуры связан с особенностями их профессиональной служебной деятельности⁸. Здесь важно отметить, что трудовая функция работников органов прокуратуры носит специфический характер и предполагает определенную дисциплинарную ответственность.

В связи с этим, на наш взгляд, прокурорские работники нуждаются в дополнительной защите, в том числе средствами трудового права и права социального обеспечения путем установления особых государственных гарантий и льгот⁹.

За последние годы законодательно ведется активный поиск наиболее эффективных способов осуществления трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений прокурорских работников¹⁰.

Однако справедливым представляется мнение М. А. Ключкова о том, что и сегодня «в науке трудового права России в новых условиях хозяйствования и управления, несмотря на объективную потребность серьезного научного анализа правовых отношений в сфере труда (службы)

⁷ Заслуживает внимания мнение ученых о том, что вместо анахроничной терминологии «прокурорский работник» надо перейти к «прокурорский служащий», вместо «работники органов прокуратуры» – «служащие органов прокуратуры». Это объясняется тем, что государственно-служебные отношения гражданина с государством по своей природе публично-правовые, в отличие от трудовых отношений, имеющих договорную природу. Отсюда и различия в оформлении такого рода отношений. По контракту – служащие, по трудовому договору – работники (см.: *Козбаненко В. А.* Иные виды государственной службы – правоохранительная служба : закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 100).

⁸ Под «правовым статусом прокуроров» принято понимать совокупность прав, обязанностей, ограничений, запретов, установленных законодательством и гарантированных государством.

⁹ См., например: Правовое регулирование труда прокурорских работников в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Л. В. Верстунина, К. Н. Гусов, Ю. Н. Полетаев. М., 2014 ; *Дианова И. В.* Социальная защита лиц, осуществляющих деятельность в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, как элемент их правового статуса // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 2. С. 90–101 ; Настольная книга прокурора : в 2 ч. Ч. 1 : Практическое пособие / О. С. Капинус [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова. М., 2021. С. 130–131.

¹⁰ См.: *Винокуров А. Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» : в 2 т. Т. 2 : Разделы IV–VII. М., 2020. С. 81–83.

прокурорских работников, эта проблема (проблема правового регулирования труда прокурорских работников) не получила глубокого монографического исследования. Достаточно сказать, что сегодня отсутствуют целостные современные научные работы по данной проблеме»¹¹.

Прокурорские работники являются наемными работниками, выполняющими государственные функции. Их трудовые правоотношения характеризуются чертами, присущими любым трудовым правоотношениям, и в то же время в силу своего публичного характера имеют некоторые особенности. Правовое регулирование трудовых отношений этих работников существенно отличается от правовых основ трудовых отношений иных работников прокуратуры (обслуживающий и технический персонал).

В системе прокуратуры проходят службу федеральные государственные гражданские служащие, чьи должности включены в раздел 17 «Перечень должностей в прокуратуре Российской Федерации» Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 (в ред. от 30.07.2020)¹². На этих работников требования Закона о прокуратуре не распространяются, и их правовой статус определяется, соответственно, законодательством РФ о государственной гражданской службе и иными нормативными правовыми актами.

Ранее они были определены Положением о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры, утвержденным постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 июня 1997 г. № 1607-П ГД¹³. Сейчас прохождение службы в органах прокуратуры регулируется главным образом Законом о прокуратуре.

В случае, когда какие-либо отношения прохождения службы указанных работников не урегулированы Законом о прокуратуре, применяются нормы Федерального закона от 24 июля 2004 г. № 79-ЗФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021) (далее – Федеральный закон о государственной гражданской службе РФ)¹⁴ и Трудового кодекса РФ. На это направлены и приказы Генерального прокурора РФ: от 2 февраля 2006 г. № 4 «О мерах по реализации в органах прокуратуры Российской Федерации требований законодательства о федеральной государственной гражданской службе Российской Федера-

¹¹ Клочков М. А., Полетаев Ю. Н. Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : трудовые отношения : учеб. пособие для вузов. М., 2021. С. 6.

¹² О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы : указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 (в ред. от 30.07.2020) // Рос. газета. 2006. 12 янв.

¹³ Утратило силу в связи с принятием Федерального закона от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

¹⁴ Рос. газета. 2004. 31 июля.

ции»¹⁵, от 22 декабря 2016 г. № 811 (в ред. от 29.12.2020) «Об осуществлении полномочий нанимателя от имени Российской Федерации в отношении федеральных государственных гражданских служащих в органах прокуратуры Российской Федерации, утверждении Инструкции о порядке реализации руководителями органов прокуратуры Российской Федерации полномочий нанимателя от имени Российской Федерации в отношении федеральных государственных гражданских служащих и о признании утратившими силу отдельных организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации»¹⁶, от 26 ноября 2008 г. № 242 «Об утверждении форм трудового договора и соглашений об изменении условий трудового договора» (в ред. от 29.12.2020), а также «Отраслевое соглашение между ГП РФ и Общероссийским профсоюзом работников госучреждений и общественного обслуживания РФ на 2020–2022 годы», утвержденное Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации от 14 апреля 2020 г. (в ред. от 12.04.2021)¹⁷.

Интересным представляется мнение А. Ю. Винокурова от том, что «до настоящего времени законодательно не определен вид осуществляемой прокурорскими работниками федеральной государственной службы»¹⁸.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁹ (в ред. от 23.05.2016) (далее – Федеральный закон о системе государственной службы) государственная служба подразделяется на государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов, а до 1 января 2016 г. прямо называлась правоохранительная служба. Вместе с тем основные вопросы прохождения службы гражданских служащих раскрыты, как указывалось, в Федеральном законе о государственной гражданской службе²⁰. Можно констатировать, что статус федеральной государственной службы, которую осуществляют прокурорские работники, оставаясь по-прежнему неопределенным, тем не менее приобрел легальность – государственная служба иных видов.

¹⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ не был опубликован.

¹⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ не был опубликован.

¹⁷ Официальный сайт Минтруда России. URL: <https://rosmintrud.ru/> (дата обращения: 28.08.2021).

¹⁸ Винокуров А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». Т. 2. С. 81.

¹⁹ Рос. газета. 2003. 31 мая.

²⁰ См. об этом: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2018. С. 33–69 ; *Бобров А. М., Телегин А. С.* Государственная служба иных видов : понятие и ее особенности // *Административное право и процесс.* 2018. № 9. С. 55–60.

Некоторые особенности трудовых правоотношений прокурорских работников наблюдаются уже на стадии возникновения и характеризуются сложным фактическим составом²¹: помимо обычного трудового договора, здесь имеет место и специфический акт – назначение на должность (приказ)²².

Важно, что ст. 19 ТК РФ не придает превалирующего значения акту назначения или утверждения в должности. Для возникновения трудового отношения в этих случаях необходим также трудовой договор.

Отметим, что трудовой договор, заключаемый в рамках трудовых правоотношений представляет собой двусторонний юридический акт, который играет важную функциональную роль в механизме правового регулирования трудовых отношений и выступает необходимой предпосылкой возникновения взаимных прав и обязанностей сторон, а также правовой формой связи работника с другими работниками (легальное определение трудового договора приводится в ст. 56 ТК РФ).

Отличительными особенностями трудовых отношений, возникающих из акта назначения на должность, являются следующие:

- замещение соответствующей должности в порядке назначения зависит от органов или должностных лиц, не являющихся стороной в возникающем трудовом правоотношении;
- волеизъявление граждан, как правило, не совпадает по времени с волеизъявлением государственного органа, решающего вопрос о назначении его на должность;
- приказ о назначении на должность имеет правообразующий характер, так как лицо, представленное к назначению на должность, не может приступить к выполнению обязанностей по этой должности без приказа соответствующего государственного органа.

Акт назначения на должность прокурорского работника выполняет двоякую роль:

- 1) является элементом, входящим в юридический состав, порождающий государственно-служебные отношения;
- 2) порождает служебно-трудовые отношения. Причем в первом случае этот акт является юридическим фактом, завершающим юридический состав.

С заключением трудового договора, регламентирующего права, обязанности и ответственность сторон, а также конкретные сроки договора, завершается формирование сложного юридического состава, на основа-

²¹ Данный сложный юридический состав порождает трудовые отношения лишь определенных категорий работников, прямо указанных в трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах либо в уставе (положении) организации, в которых определен также порядок (процедура) назначения или утверждения в должности. К такой категории относятся и прокурорские работники в силу п. 2 ст. 40 Закона о прокуратуре.

²² Так, в ст. 19 ТК РФ рассматриваются случаи возникновения трудовых отношений на основании сложного фактического состава: акта назначения на должность или утверждения в должности и трудового договора.

нии которого возникает данное трудовое правоотношение назначенного на соответствующую должность прокурорского работника²³.

Отметим, что Закон о государственной гражданской службе не содержит понятия трудового договора. В отношении гражданских служащих этим законом (ст. 23) введено понятие «служебный контракт».

Служебный контракт – соглашение между представителями нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются также права и обязанности сторон.

Сравнивая юридические понятия «трудовой договор» и «служебный контракт», можно прийти к выводу, что содержание и форма служебного контракта и трудового договора как юридических фактов – оснований возникновения правоотношений – во многом схожи²⁴.

Анализируя законодательство, регулирующее труд прокурорских работников, представляется правильным согласиться с мнением тех ученых, которые делают вывод о том, что трудовой договор прокурорского работника есть не что иное, как подвид служебного контракта, заключаемого государственным служащим с представителем нанимателя, поскольку определяет сущность: во-первых, трудового договора как такового; во-вторых, трудового договора с государственным служащим; в-третьих, трудового договора именно в органах и организациях прокуратуры²⁵.

Из вышесказанного следует, что возникновение трудовых правоотношений прокурорских работников имеет сложный юридический состав, включающий назначение на должность и заключение трудового договора.

В ст. 40.1 Закона о прокуратуре установлены дополнительные требования к гражданам, назначаемым на должности прокуроров²⁶. Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, получившие по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция», или высшее образование по специаль-

²³ См.: Ключков М. А., Полтаев Ю. Н. Служба в органах и организациях прокуратуры... С. 29.

²⁴ См. об этом: Коломоец Е. Е. Трудовой договор и служебный контракт : проблемы теории и правоприменения. М., 2019.

²⁵ См.: Ключков М. А., Полтаев Ю. Н. Служба в органах и организациях прокуратуры... С. 29.

²⁶ Заметим, что Федеральным законом от 6 февраля 2020 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в статьи 40.1 и 43.5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» внесены новые изменения относительно требований, предъявляемых к лицам, назначаемым на должности прокуроров, что на государственных гражданских служащих и о признании утратившими силу отдельных организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ностям, входящим в укрупненную группу специальностей «Юриспруденция», с присвоением квалификации «юрист», обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

На службу в органы прокуратуры РФ не может быть принято лицо и находиться на указанной службе, например, если оно имеет гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства²⁷, имело или имеет судимость, признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным, лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока, имеет заболевание, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению им служебных обязанностей.

Для серьезного улучшения работы по формированию кадров, повышения профессионального мастерства прокурорских работников ст. 40.3 Закона о прокуратуре введены испытания при приеме на службу в органы прокуратуры²⁸.

Из буквального прочтения п. 1 ст. 40.3 Закона о прокуратуре вытекает, что испытание может устанавливаться только для лиц, впервые принимаемых на службу в органы прокуратуры, т. е. прием соответствующих лиц в организации прокуратуры, в том числе на должности прокурорских работников в Университете прокуратуры РФ с возможным установлением испытательного срока не допускается. В действительности с учетом упоминавшегося выше п. 1.6 Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации испытание фактически устанавливается.

Пункт 1 ст. 40.3 Закона о прокуратуре по умолчанию законодателя распространяется не только на лиц, впервые принятых на службу на должности прокурорских работников (прокуроров), но и на тех, кто поступил на государственную гражданскую службу, если на них не распространялись требования ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» о прохождении конкурса²⁹.

²⁷ Данный тезис подтверждают принятые в России соответствующие нормативные правовые акты, например: Постановления Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении Перечня объектов и организаций, в которых иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» (в ред. от 04.02.2011) и от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» (в ред. от 14.07.2006).

²⁸ Об утверждении Положения о порядке прохождения испытания на федеральной государственной гражданской службе в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора России от 10 февраля 2021 г. № 82. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: *Винокуров А. Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации». Т. 2. С. 132.

Весьма существенны и другие отличительные черты правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений прокурорских работников, которые возникают в ходе прохождения службы в прокуратуре.

Положения, закрепленные в п. 5 ст. 4 Закона о прокуратуре, являются еще одной конкретизацией принципа независимости ее деятельности по укреплению законности, охране прав и свобод граждан. Так, прокурорский работник не вправе: совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью³⁰, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности³¹; входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Важное значение при реализации трудовой функции прокурорского работника является аттестация (следует отметить, что до настоящего времени в законодательстве РФ отсутствует легальное определение понятия аттестации).

Однако в п. 2 Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 (в ред. от 31.12.2020) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», указано, что аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности, а также призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих³².

³⁰ Это ограничение установлено для того, чтобы прокуроры не вступали в какие-либо трудовые отношения с органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, за исполнением законов которыми они обязаны осуществлять надзор. Поступая на работу в органы прокуратуры, граждане России сознательно принимают на себя это ограничение, чтобы обеспечить осуществление независимого и объективного надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, действующих на ее территории, и в целом эффективной деятельности органов и учреждений российской прокуратуры.

³¹ При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

³² Рос. газета. 2005. 3 февр.

В соответствии со ст. 41 Закона о прокуратуре прокурорские работники подлежат аттестации, которая призвана способствовать совершенствованию деятельности органов прокуратуры по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров, укреплению служебной дисциплины. Аттестация определяет уровень профессиональной подготовки и ответственности прокурорских работников занимаемой должности.

В свою очередь подп. 1.3 Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденного приказом Генерального прокурора РФ от 11 марта 2020 г. № 146, устанавливает, что аттестация работников проводится в целях определения их соответствия занимаемой должности на основе оценки уровня профессиональной подготовки и призвана способствовать: совершенствованию деятельности органов и организаций прокуратуры по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров; формированию кадрового резерва для выдвижения на руководящие должности; повышению ответственности работников за результаты служебной деятельности и укреплению трудовой дисциплины; решению вопросов о присвоении работникам первоначальных классов чинов; подготовке предложений о рассмотрении на заседании Комиссии Генеральной прокуратуры РФ по предварительному рассмотрению кандидатов на должности прокуроров субъектов РФ, приравненных к ним прокуроров и продлению их полномочий.

Следует отметить, что приказы Генерального прокурора РФ дифференцируют порядок проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации³³ и федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры Российской Федерации³⁴.

Согласно подп. 1.4 Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, аттестация может быть первичной, очередной и внеочередной. При проведении внеочередной аттестации необходимо руководствоваться положениями постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (в ред. от 24.11.2015) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»³⁵.

³³ Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора России от 11 марта 2020 г. № 146 // Законность. 2020. № 4.

³⁴ Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими органов прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора России от 4 октября 2017 г. № 679. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71701546/> (дата обращения: 15.08.2021). В Законе о государственной гражданской службе в ст. 48 указывается лишь на цель проведения аттестации гражданского служащего – определение его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

³⁵ Рос. газета. 2004. 8 апр.

В соответствии с п. 5 ст. 41 Закона о прокуратуре прокурорам, научным и педагогическим работникам в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы пожизненно присваиваются классные чины. Генеральным прокурором РФ могут быть присвоены классные чины и другим работникам.

Порядок присвоения классных чинов до старшего советника юстиции включительно и перечень должностей, по которым предусмотрено присвоение классных чинов до старшего советника юстиции, утверждаются Генеральным прокурором РФ. Присвоенный классный чин сохраняется за прокурорским работником при освобождении от замещаемой должности и увольнении из органов или организаций прокуратуры Российской Федерации, а также при поступлении на службу в органы или организации прокуратуры Российской Федерации вновь. Запись о присвоении классного чина вносится в личное дело прокурорского работника и его трудовую книжку (при наличии). Данная информация вносится также в сведения о трудовой деятельности прокурорского работника. Работников, имеющих дисциплинарное взыскание, не прошедших аттестацию, а также в отношении которых возбуждены уголовные дела или проводится служебное расследование, к присвоению классного чина не представляют до снятия взыскания, признания их в аттестационном порядке соответствующими занимаемой должности, окончания служебного расследования, прекращения уголовного дела по реабилитирующим основаниям³⁶.

Во исполнение требований п. 13 Положения о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации», был издан Генеральным прокурором России приказ от 29 апреля 2021 г. № 222 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке присвоения прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации классных чинов до старшего советника юстиции включительно»).

Важно отметить и тот факт, что служба прокурорских работников в органах и организациях прокуратуры прекращается при увольнении работников. Поскольку при поступлении на службу в органы прокуратуры заключается трудовой договор, на прокурорских работников как на федеральных государственных служащих распространяются общие основания прекращения трудового договора, предусмотренные ст. 77 ТК РФ, а также дополнительные основания, указанные в ст. 43 «Прекращение службы в органах и организациях прокуратуры» Закона о прокуратуре.

³⁶ О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации (вместе с «Положением о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации») : указ Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 (в ред. от 06.04.2021). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

Помимо оснований, предусмотренных ТК РФ, прокурорский работник может быть уволен в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа прокуратуры, что регламентировано Законом о прокуратуре.

Таким образом, исследование особенностей правового регулирования труда прокурорских работников приводит к выводу о том, что указанные особенности отражают существующие различия в условиях, содержании и характере труда указанных работников. Дифференциация нормативных правовых актов, регулирующих труд прокурорских работников, вызвана объективными причинами и в настоящее время является обоснованной и необходимой.

Дальнейший анализ действующего законодательства, регулирующего трудовые отношения прокурорских работников, и практика его применения могут обогатить теорию трудового права, поскольку этот анализ дает материал для новых суждений, подтверждающих необходимость переосмысления исследуемого в работе законодательства и соответствующих выводов по поводу необходимости его дальнейшего совершенствования.

Следовательно, сегодня можно говорить о том, что на современном этапе развития Российского государства все возможности совершенствования законодательства о правовом регулировании трудовых отношений прокурорских работников еще далеко не исчерпаны.

Библиографический список

- Бобров А. М., Телегин А. С.* Государственная служба иных видов : понятие и ее особенности // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 55–60.
- Винокуров А. Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» : в 2 т. Т. 2 : Разделы IV–VII. М. : Юрайт, 2020. 417 с.
- Клочков М. А., Полетаев Ю. Н.* Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : трудовые отношения : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2021. 182 с.
- Козбаненко В. А.* Иные виды государственной службы – правоохранительная служба : закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 92–101.
- Коломоец Е. Е.* Трудовой договор и служебный контракт : проблемы теории и правоприменения. М. : Проспект, 2019. 128 с.
- Настоящая книга прокурора : в 2 ч. Ч. 1 : Практическое пособие / О. С. Капинус [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова. М. : Юрайт, 2021. 595 с.
- Особенности правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников : науч.-практ. пособие / Е. Г. Азарова [и др.] ; отв. ред. Т. Ю. Коршунова. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015. 400 с.
- Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. 240 с.

References

Bobrov A. M., Telegin A. S. Public service of other types: concept and its features // Administrative right and process. 2018. № 9. P. 55–60.

Vinokurov A. Yu. The scientific and practical comment on the Federal law “About Prosecutor’s Office of the Russian Federation” in 2 t. Volume 2. Sections IV–VII. M. : Yurayt publishing house, 2020. 417 p.

Klochkov M. A., Poletayev Yu. N. Service in bodies and the organizations of prosecutor’s office of the Russian Federation: labor relations: studies. the benefit for higher education institutions. M. : Yurayt publishing house, 2021. 182 p.

Kozbanenko V. A. Other types of public service – law-enforcement service: law and doctrine // Current problems of Russian law. 2018. № 9. P. 92–01.

Kolomoys E. E. Employment contract and office contract: problems of the theory and law enforcement: monograph. M. : Avenue, 2019. 128 p.

The reference book of the prosecutor in 2 h. Part 1: practical benefit / O. S. Kapinus [et.]; under the general edition O. S. Kapinus, S. G. Kekhlerov; under scientific edition of A. Yu. Vinokurov. M. : Yurayt publishing house, 2021. 595 p.

Features of legal regulation of labor relations of separate employee categories: scientific and practical benefit / E. G. Azarova [et al.] ; otv. edition of T. Yu. Korshunov. M. : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2015. 400 p.

Starilov Yu. N. Public service and office right: manual. M. : Regulation : INFRA-M, 2018. 240 p.

Для цитирования:

Бабаева О. Н., Бабаев С. Н. Особенности правового регулирования труда прокурорских работников : теоретические аспекты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 205–218. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3709>

Recommended citation:

Babaeva O. N., Babaev S. N. Features of legal regulation of work of public prosecutor’s workers: theoretical aspects // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 205–218. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3709>

Воронежский государственный университет

*Бабаева О. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: oly.babaeva@yandex.ru*

Бабаев С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности

E-mail: sergejbosn@yandex.ru

Voronezh State University

Babaeva O. N., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: oly.babaeva@yandex.ru

Babaev S. N., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Organization of the Judicial Power and Law Enforcement Activity Department

E-mail: sergejbosn@yandex.ru