

УДК 342

DOI 10.52928/2070-1632-2025-70-1-58-62

**ПОСТУПЛЕНИЕ НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЮ****А.П. ГАСАНОВ***(Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск)*

В статье на основе изучения научных представлений и законодательства Республики Беларусь анализируется поступление на службу в органы прокуратуры Республики Беларусь. В результате проведенного исследования формулируются выводы и предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего порядок приема на службу в органы прокуратуры Республики Беларусь.

Ключевые слова: *служба в органах прокуратуры, поступления на службу в органы прокуратуры, социально-психологическое изучение личности, полиграф, квалификационный экзамен, стажировка.*

Введение. На протяжении существования института государственной службы одним из важнейших аспектов является подбор наиболее квалифицированных и перспективных кадров, отвечающих современным тенденциям развития государства и общества. В этом контексте Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко справедливо отмечается, что «одной из важнейших задач государства является укрепление кадрового состава государственного аппарата. К государственной службе необходимо привлекать лучших профессионалов. Там должны работать те, кто получил современное образование, знает и понимает глобальный мир, обладает опытом работы на зарубежных рынках»¹. Данная рекомендация относится и к органам прокуратуры Республики Беларусь.

Согласно Конституции Республики Беларусь «граждане в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах». Данное право В.А. Трифионов трактует как «... право каждого гражданина на вступление с органами государства в служебные отношения, при реализации которого у граждан на профессиональной основе и без ограничений дискриминационного характера возникает возможность практического участия в управлении делами государства, что надлежит рассматривать как фундаментальную политическую и социальную ценность (благо), открывающую возможность каждому гражданину практически участвовать в управлении делами государства, реализовать личностный потенциал и обеспечить его социальное развитие» [1, с. 11]. В то же время этот конституционно-правовой принцип не означает автоматического доступа всех желающих к государственной службе, законодателем только задекларирована равная возможность поступления в государственные органы, в том числе и в органы прокуратуры.

Непосредственно порядок поступления на службу в органы прокуратуры установлены в Законе Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь»² (далее – Закон о прокуратуре) и в Положении о прохождении службы в органах прокуратуры Республики Беларусь, утвержденном Указом Президента Республики Беларусь от 27.03.2008 № 181³ (далее – Положение о прохождении службы в органах прокуратуры). Однако указанные нормативные правовые акты не в полной мере отвечают современным методам отбора кандидатов на государственную службу. Примечательно, что отечественные правоведы, включая авторов комментария к Закону о прокуратуре [2, с. 198–200], не уделяют внимания названному вопросу, а ограничиваются простым комментированием законодательных предписаний. Представляется, что современная процедура формирования кадров в органах прокуратуры должна строиться на научно-обоснованных подходах и профессиональном отборе кандидатов на прокурорские должности, максимально дистанцируясь от субъективно-личностной оценки таких кандидатов.

Основная часть. Анализ Закона о прокуратуре и Положения о прохождении службы в органах прокуратуры позволяет выделить следующие этапы приема на службу:

- 1) проверка сведений на пригодность к службе (соответствие кандидата предъявляемым требованиям, социально-психологическое изучение его личности и прохождение полиграфа);
- 2) сдача квалификационного экзамена;
- 3) прохождение стажировки.

Так, первый этап поступления на службу в органы прокуратуры включает в себя получение необходимой информации и определение на её основании соответствия кандидата предъявляемым требованиям, установленным п. 6 Положения о прохождении службы в органах прокуратуры. В этом контексте осуществляется проверка сведений о кандидатах на должности в прокуратуре, отказ от прохождения которой является препятствием для поступления на службу (п. 6.8 Положения о прохождении службы в органах прокуратуры). Такая проверка организуется и проводится начальниками отделов кадров и идеологической работы прокуратур областей и г. Минска и включает в себя:

– сбор и изучение документов, характеризующих личность кандидата (характеристик с места учебы (работы), социально-демографических данных и иных документов);

¹ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P015p0001>.

² URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220>.

³ URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P32300271>.

– проведение индивидуальной беседы для выявления социальной значимости мотивов выбора кандидатом профессии, что определяет целесообразность его приема на службу в органы прокуратуры.

Кандидат, отвечающий установленным требованиям, направляется в Генеральную прокуратуру Республики Беларусь для проведения мероприятий по изучению психологических особенностей личности, осуществляемых специалистом-психологом. Следует согласиться с В.С. Войкиным и Р.Г. Добрянской, что «психологическая оценка в целях профессионального отбора может быть исключительно полезна, поскольку полагаться только на высокую академическую успеваемость не всегда целесообразно, необходимо учитывать и личностные особенности» [3, с. 16]. Как справедливо отмечают Е. Еделькина и И. Карпова, «деятельность по укреплению законности и правопорядка предъявляет наиболее высокие требования к личностным качествам» [4, с. 46], поэтому важным является проведение тщательного психологического отбора кандидатов.

Согласно приказу Инструкции о порядке организации социально-психологического изучения личности кандидатов на службу в органы прокуратуры в качестве прокурорских работников, утвержденной приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 11.05.2022 № 28⁴, данная процедура включает в себя:

1) первичную ознакомительную беседу с кандидатом, целью которой является оценка его профессиональной ориентации, выявление мотивов поступления на службу в органы прокуратуры и основных психологических, морально-деловых и нравственных качеств кандидата;

2) психологическое тестирование, включающее в себя изучение мотивационных характеристик, особенностей интеллекта кандидата, эмоционально-волевых качеств и нервно-психической устойчивости, характерологических особенностей, коммуникативных качеств;

3) психодиагностическую беседу для уточнения данных, полученных в результате психологического тестирования, выявления индивидуальных психологических особенностей кандидатов и основных мотивов, определивших выбор профессии.

По результатам психологического изучения кандидата оформляется заключение о его профессионально-психологической пригодности к службе в органах прокуратуры, которое содержит рекомендацию для приема на службу в органы прокуратуры либо отказ в приеме на службу, т.е. когда уровень моральных качеств и психологических свойств личности не позволяют дать благоприятный прогноз в отношении профессиональной деятельности кандидата в качестве прокурора. Заключение специалиста-психолога носит рекомендательный характер и приобщается к документам кандидата, представляемым в комиссию по кадровым вопросам Генеральной прокуратуры Республики Беларусь.

Следующим этапом является проведение опроса с использованием технических средств (полиграфа), порядок проведения которого установлен Инструкцией о порядке проведения опроса с использованием технических средств (полиграфа) в прокуратуре, утвержденной приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 20.12.2023 № 81⁵. Напомним, что полиграф представляет собой «техническое средство, предназначенное для установления истинности информации о кандидате на службу в органы прокуратуры путем проведения специальных инструментальных психофизиологических исследований по апробированным методикам» [5, с. 15].

Основная задача специалиста-полиграфолога во время опроса заключается в анализе и оценке изменений, зарегистрированных в психофизиологических показателях (дыхание, сердечно-сосудистая активность, изменение электрических свойств кожи, двигательная активность и другие процессы [6, с. 1089]), с целью составления объективного заключения о достоверности ответов испытуемого. При этом он должен учитывать множество факторов, влияющих на результаты психофизиологического исследования: «строгое соблюдение требований, предъявляемых к проведению полиграфных проверок; адекватность психического и функционального состояния опрашиваемого лица; квалификация и наложение датчиков; качество предъявляемых опрашиваемому лицу тестов; профессионализм самого полиграфолога» [7, с. 261]. Использование полиграфа возможно только при добровольном участии и получении письменного согласия от лица, которое будет подвергаться проверке. В случае отказа опрос далее не проводится и соответственно прекращается вся процедура поступления на службу. В этом контексте целесообразным представляется дополнить п. 6.8 Положения о прохождении службы в органах прокуратуры новым ограничением для поступления в органы прокуратуры – отказ от прохождения опроса с использованием технических средств (полиграфа). После проведения опроса полиграфолог подготавливает справку, в которой в обязательном порядке указывается, что «результаты опроса носят вероятностный характер и не могут использоваться в качестве доказательств». Содержание и выводы, указанные в справке, являются конфиденциальной информацией, не подлежащей разглашению, в том числе и кандидату.

Таким образом, можем констатировать, что в органах прокуратуры должным образом организовано изучение социально-психологических качеств лиц, поступающих на службу.

Вторым этапом поступления на службу в органы прокуратуры является квалификационный экзамен, задача которого – установить соответствие уровня профессиональных знаний, умений и навыков кандидатов. Данное испытание проводится комиссией Генеральной прокуратуры Республики Беларусь по кадровым вопросам. В качестве

⁴ Инструкция о порядке организации социально-психологического изучения личности кандидатов на службу в органы прокуратуры в качестве прокурорских работников : утв. приказом Генер. прокурора Респ. Беларусь от 11 мая 2022 г. № 28 : в ред. от 18 сент. 2023 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.01.2025).

⁵ URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=t62405663>.

возможных форм проведения такого экзамена Положением о прохождении службы в органах прокуратуры названы экзаменационные билеты, собеседование, тестирование, а также определен порядок составления вопросов для экзамена, который должен учитывать требования знаний основополагающих отраслей права, законодательства об обращении граждан и юридических лиц, основ государственной гражданской службы и службы в прокуратуре, государственной кадровой политики, идеологии белорусского государства, основ делопроизводства. Примерный перечень таких вопросов утвержден приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 24.04.2024 № 29⁶.

Традиционной формой квалификационного экзамена в органы прокуратуры Республике Беларусь является собеседование, которое, по нашему мнению, не в полной мере позволяет выявить профессиональный потенциал кандидата, а сама процедура отбора требует совершенствования, в том числе посредством внедрения современных кадровых технологий [8, с. 51]. В настоящее время в мировой практике, помимо собеседования, существует ряд методов оценки, используемых при отборе кадров: тестирование, анкетирование, выполнение письменных заданий (написание реферата, эссе), система оценки «360 градусов», самооценка и другие, которые можно использовать при отборе при приеме на службу в органы прокуратуры Республики Беларусь. Вторым этапом квалификационного экзамена будет собеседование, которое позволит оценить уровень социальной адаптации кандидатов, их мировоззрение, коммуникативные качества и уровень их интеллекта.

В данном контексте показательной представляется практика отбора лиц, желающих осуществлять адвокатскую деятельность в Республике Беларусь: кандидаты сначала проходят стажировку, а потом сдают квалификационный экзамен с целью подтверждения знаний соискателя лицензии по различным отраслям материального и процессуального права. Данный экзамен состоит из проверки знаний претендентов в письменной (компьютерное тестирование, которое состоит из дачи ответов на 20 вопросов) и устной (ответ на экзаменационный билет) формах. К устной форме квалификационного экзамена допускаются претенденты, набравшие не менее 14 баллов по результатам компьютерного тестирования, т.е. ответившие правильно на не менее 70% вопросов. По устному экзамену необходимо получить не менее 4-х баллов из 5⁷.

С учетом изложенного, полагаем, что действующая система отбора будущих прокуроров не в полной мере отвечает современным требованиям, поскольку не включает в себя современные кадровые технологии. Целесообразно при проведении квалификационного экзамена вначале осуществлять компьютерное тестирование кандидатов, задачей которого будет проверка знаний норм законодательства, что необходимо отразить в п. 7 Положения о прохождении службы в органах прокуратуры. Если обратиться к международному опыту, то можно увидеть, что во многих странах при проведении отбора активно используется тестирование. Например, в Республике Казахстан наиболее подробно регламентирована данная процедура, которая включает в себя тестовые вопросы на знание Конституции, законодательства о прокуратуре, основных отраслей права, а также на логическое мышление. Перечень вопросов представляет собой 110 позиций, для ответа на которые отводится 110 минут; положительным считается результат не менее 70% правильных ответов от общего количества вопросов [9, с. 6–12].

Успешная сдача квалификационного экзамена является основой для назначения кандидата на должность и прохождения им в течение шести месяцев стажировки, которая включает в себя практическую подготовку в одной из прокуратур районов, районов в городах, городов и межрайонных и приравненных к ним транспортных прокуратур, а также обучение в УО «Институт переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции Белорусского государственного университета» по учебной программе, согласованной с Генеральной прокуратурой Республики Беларусь⁸.

Законодательство о прокурорской службе не содержит определения стажировки, но в литературе под ней «понимается деятельность по приобретению необходимых практических навыков, изучению специфики профессии, освоению накопленного опыта, повышению уровня теоретических знаний стажером, а также изучение наемателем деловых, моральных и профессиональных качеств стажера с целью определения возможности осуществления им соответствующей деятельности (выполнения соответствующей работы)» [10, с. 57]. Основными задачами стажировки в органах прокуратуры являются «изучение и оценка профессиональных, деловых и моральных качеств прокурорского работника, проходящего стажировку, а также подтверждение им своих профессиональных знаний, умений и навыков»⁹. На лицо, проходящее стажировку в прокуратуре, возлагается обязанность по изучению специфики работы прокуроров, приобретению необходимых практических навыков для исполнения обязанностей прокурора на соответствующей должности. Согласно Положению о прохождении службы в органах прокуратуры, «при прохождении стажировки дается оценка профессиональным, деловым и моральным качествам лица, её проходящему, а также осуществляется подтверждение им своих профессиональных знаний, умений и навыков». Таким образом, стажировка представляет собой временное трудоустройство, направленное на получение профессионального опыта и практических навыков на основе теоретических и практических знаний.

⁶ Примерный перечень вопросов квалификационного экзамена для лиц, впервые поступающих на службу в органы прокуратуры Республики Беларусь: утв. приказом Генерального прокурора Респ. Беларусь от 24 апр. 2024 г. № 29 // ЭТАЛОН: информ.-поиск. система (дата обращения: 01.01.2025).

⁷ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11100334>.

⁸ Положение о прохождении стажировки в органах прокуратуры: утв. приказом Генерального прокурора Респ. Беларусь от 4 февр. 2021 г. № 11 : в ред. от 14 нояб. 2023 г // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 01.01.2025).

⁹ Там же.

В рамках стажировки изучаются и оцениваются профессиональные, деловые и моральные качества стажера для определения возможности дальнейшего прохождения службы в органах прокуратуры.

Содержание практической подготовки стажера определяется индивидуальным планом. Непосредственно стажировка включает в себя осуществление ряда практических мероприятий, в частности, проведение проверок исполнения законодательства; подготовка актов прокурорского надзора и процессуальных документов; расследование уголовных дел; поддержание государственного обвинения; участие в рассмотрении судом гражданских дел; рассмотрение обращений граждан и юридических лиц. По результатам стажировки руководители прокуратур районов, районов в городах, городов и межрайонных и приравненных к ним транспортных прокуратур готовят заключение об итогах прохождения стажировки, в котором отражаются:

- 1) сведения о выполнении индивидуального плана и основные результаты деятельности;
- 2) оценка полученных в ходе стажировки практических знаний, умений и навыков, а также профессиональные, деловые и моральные качества стажера;
- 3) вывод о назначении либо неназначении лица, прошедшего стажировку, на должность.

Непосредственно итоги стажировки подводятся руководителями органов прокуратур области и г. Минска. При положительном выводе стажер назначается на должность прокурора, при неудовлетворительном – увольняется из органов прокуратуры в связи с истечением срока действия срочного трудового договора.

Примечательно, что вплоть до декабря 2023 года Закон о прокуратуре предусматривал отдельно должность стажера прокуратуры, на которого распространялся статус прокурорского работника. Исключение стажера специальным законом¹⁰ не освободило лицо, впервые поступающее на службу в органы прокуратуры, от прохождения стажировки, но закрепило за ним фактически статус прокурора, что представляется недопустимым. Кроме того отметим, что соответствующим Указом Главы государства в 2023 году¹¹ введена возможность снижения срока стажировки до двух месяцев, что не является оправданным, поскольку за такой короткий срок не всегда представляется возможным оценить профессиональные и моральные качества лица, претендующего на занятие должности прокурора, а также самому кандидату получить необходимые практические и теоретические навыки для службы в органах прокуратуры. Сказанное приводит к мысли об исключении из Положения о прохождении службы в органах прокуратуры нормы, устанавливающей такой минимальный срок стажировки.

Лицо, проходящее стажировку, занимает вакантную должность помощника прокурора района (города) и фактически выполняет его обязанности, что, полагаем, не в полной мере отвечает установленным законодательством целям и задачам стажировки. Наделением полномочиями по осуществлению прокурорского надзора и выполнению иных функций прокуратуры лиц, не имеющих опыта работы в прокуратуре, не является оптимальным решением, несмотря на хорошую теоретическую подготовку отдельных кандидатов, поступивших для прохождения службы в органы прокуратуры. Как справедливо отмечает Т.А. Савчук: «указанным нововведением занижается статус прокурорской службы и миссии, возлагаемой государством на органы прокуратуры» [11, с. 187].

Заключение. Поступление на службу в органы прокуратуры представляет собой совокупность административно-правовых отношений, связанных с подбором, изучением и проверкой кандидата на должность прокурора и прохождением им конкурсных испытаний, которое можно разделить на следующие этапы.

Первый этап – это проверка сведений на пригодность к службе, которая включает в себя подбор кандидатов, проверку сведений о них на соответствие предъявляемым требованиям, социально-психологическое изучение их личности, прохождение проверки на полиграфе. Данный этап направлен на установление соответствия кандидата требованиям, предъявляемым к лицам, впервые поступающим в органы прокуратуры. При этом предлагается дополнить п. 6 Положения о прохождении службы в органах прокуратуры новым обстоятельством, препятствующим поступлению на службу в органы прокуратуры, в виде отказа от прохождения опроса с использованием технических средств (полиграфа), включив его в п.п. 6.8 данного Положения.

Второй этап, согласно действующему законодательству о прокуратуре, – это сдача квалификационного экзамена, который традиционно, проходит в форме собеседования. Нами позиционируется идея о двухступенчатости квалификационного экзамена: вначале кандидат проходит компьютерное тестирование по различным отраслям материального и процессуального права, затем допускается к устному собеседованию. Норму соответствующего содержания следует предусмотреть в Положении о прохождении службы в органах прокуратуры. Такой подход в полной мере соответствует мировым стандартам отбора на прокурорскую службу и учитывает современные кадровые технологии подбора государственных служащих.

Третьим этапом, завершающим отбор на службу в органы прокуратуры, должна являться стажировка, цель которой – демонстрация теоретических знаний и умений, приобретение навыков профессиональной деятельности, связанной с осуществлением функций, возложенных на прокуратуру, а также оценка иных качеств кандидата для определения возможности прохождения им службы в органах прокуратуры. Иными словами, стажировка предшествует назначению на должность, а не наоборот, как это предусмотрено Положением о прохождении службы в органах прокуратуры. При этом следует исключить из п. 10 Положения о прохождении службы нормы о возможности сокращения срока стажировки.

¹⁰ URL: <https://pravo.by/novosti/analitika/2023/september/75257/>.

¹¹ URL: https://president.gov.by/fp/v1/791/document-thumb_49791_original/49791.1693377067.b8f4ef4e8b.pdf.

ЛИТЕРАТУРА

1. Трифионов В.А. Конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе и особенности его реализации в органах внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Санкт-Петербург. ун-т МВД России. – СПб., 2018. – 28 с.
2. Комментарий к Закону «О прокуратуре Республики Беларусь» / Л.Г. Букато и др.; под общ. ред. А.В. Конюка. – Минск: Амалфея, 2012. – 264 с.
3. Войкин В.С., Добрянская Р.Г. Психологическая оценка при профессиональном отборе работников // Законность. – 2010. – № 9. – С. 14–16.
4. Еделькина Е., Карпова И. Организация психологической работы в органах прокуратуры // Законность и правопорядок. – 2009. – № 3. – С. 45–47.
5. Мойсак В. Прием на службу в органы прокуратуры: итоги комиссии по кадровым вопросам в 2015 году // Законность и правопорядок. – 2016. – № 1. – С. 13–15.
6. Луговой А.В. Правовые аспекты применения психофизиологического исследования на полиграфе в организации антикоррупционной политики Российской Федерации // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2016. – № 124. – С. 1085–1104.
7. Чертовикова А.С. Возможности применения полиграфа при отборе кандидатов на службу в УИС // Устойчивое развитие науки и образования. – 2018. – № 8. – С. 259–262.
8. Чуприс О.И. Комплектование государственной службы Республики Беларусь: теоретико-правовой анализ института // Право.by. – 2022. – № 5. – С. 43–52.
9. Асанов Ж.К. О новой модели приема на службу в органы прокуратуры Республики Казахстан // Право и гос-во. – 2016. – № 4. – С. 6–12.
10. Балахнина Ю.В. Правовой статус стажеров // Юстиция Беларуси. – 2023. – № 6. – С. 57–58.
11. Савчук Т.А. Законодательные новеллы о порядке отбора на службу в органы прокуратуры Республики Беларусь // Новеллы права, образования, экономики и управления 2023: в 2 т.: сб. науч. тр. по материалам IX Междунар. науч.-практ. конф., Гатчина, 24 нояб. 2023 г. / отв. ред. О. В. Заборовская. – Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2024. – Т. 1. – С. 185–188.

Поступила 29.01.2025

**ENTERING THE PROSECUTOR'S OFFICE: LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF BELARUS
AND PROPOSALS FOR ITS REFORM**

A. GASANOV

(Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, Minsk)

The article, based on the study of scientific ideas and legislation of the Republic of Belarus, analyzes the appeal to the prosecutor's office of the Republic of Belarus. As a result of the study, conclusions and proposals were formulated for improving the legislation defining the procedure for hiring in the prosecutor's office of the Republic of Belarus.

Keywords: *service in the prosecutor's office, admission to the service in the prosecutor's office, social-psychological study of personality, polygraph, qualification exam, internship.*