



В прокурорской системе под управлением понимается многогранный и целенаправленный правовой процесс воздействия вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров в соответствии с их компетенцией на подчиненных им работников в целях обеспечения надлежащего выполнения задач и функций, возложенных на них Законом о прокуратуре и другими федеральными законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Роль управления в деятельности прокуратуры двоякая. С одной стороны, управление создает нормальные условия для процесса организации и осуществления прокурорского надзора, иных функций прокуратуры. С другой стороны, управление призвано совершенствовать реализацию этих функций, разрабатывать и внедрять в деятельность прокуратуры рекомендации тактического и методического характера, технологию и технику обработки информации о состоянии законности, принятия и реализации решений в процессе деятельности по ее укреплению, совершенствованию правового регулирования, организационной структуры органов прокуратуры и их аппаратов. В этом проявляется регулирующая роль управления.

Существенное влияние на содержание и результаты деятельности органов прокуратуры оказывает управляющее воздействие их вышестоящих структур на нижестоящие прокуратуры. Оно оказывается со стороны Генпрокуратуры РФ, а также прокуратур субъектов РФ (приравненных к ним специализированных прокуратур) прежде всего путем принятия организационно-распорядительных документов, обязательных для исполнения всеми работниками прокурорской системы. Этим предопределяются требования к качеству принимаемых в прокуратуре нормативных правовых актов общего характера. Не менее важное значение имеют обоснованность и актуальность других управленческих воздействий, осуществляемых вышестоящими органами прокуратуры, а также поручений иных компетентных органов (Федерального Собрания РФ, Президента РФ).

К мерам управленческого воздействия относятся: конкретные задания (провести надзорные проверки, обобщить опыт работы по борьбе с определенными видами правонарушений и т.п.); методические рекомендации, содержащие информацию о положительном опыте работы либо недостатках в ее проведении в определенных

прокуратурах и указание другим прокуратурам учесть их в своей работе. Цена управленческих решений в органах прокуратуры может быть высокой. Они либо приводят к положительным сдвигам в состоянии законности, либо влекут значительные затраты сил и средств без видимых результатов.

Так, на активность и результативность деятельности органа прокуратуры по непосредственному выявлению преступлений и иных правонарушений, а также по надзору за исполнением законов правоохранительными, контролирующими органами и тем самым на колебания уровня зарегистрированных преступлений и иных правонарушений определенных видов оказывает влияние обоснованное решение вышестоящей прокуратуры провести проверку работы подчиненных органов в конкретной сфере правоотношений.

Проведение проверок включается в планы работы, о чем заблаговременно становится известно подчиненным органам. Последние, в свою очередь, накануне проверок естественно основной акцент делают на вопросах, которые привлекут внимание вышестоящей прокуратуры. Учитывая необходимость и в последующем отчитываться за состояние работы в этом направлении в порядке контроля, органы прокуратуры еще длительное время направляют на него свои усилия. При этом активизируется целенаправленное воздействие прокуратуры на контрольно-ревизионные органы, действующие в данной сфере, органы административной юрисдикции, которые в результате, как правило, в этот период выявляют и направляют в прокуратуру больше соответствующих материалов о нарушениях законов, требующих мер прокурорского реагирования.

Значительным оказывается влияние управляющего воздействия со стороны вышестоящей прокуратуры, когда принимается решение о рассмотрении отчета нижестоящего прокурора, в том числе по результатам проверки работы соответствующего органа прокуратуры. Зачастую отчет заслушивается на коллегии, принимается приказ либо направляется инструктивное письмо с указанием необходимости устранения выявленных недостатков, устанавливаются сроки и порядок контроля исполнения принятых решений.

Вместе с тем вмешательство прокуратур субъектов РФ без достаточных к тому оснований в оперативную деятельность городских и районных прокуроров, подмена их, поручение неактуальных для них мероприятий отвлекают прокуроров от действительно важных вопросов укрепления законности, в результате чего они сосредоточивают внимание на второстепенных вопросах для данного региона в определенный период, а иногда выполняют такую работу формально.

Важной **задачей** управления являются выработка и корректировка рабочих критериев оценки функциональной деятельности прокурорских работников на различных ее участках и направлениях. При этом важно учитывать, что прокурор не несет ответственности за состояние преступности, являющееся результатом сложного взаимодействия многочисленных факторов социального, экономического, правового, организационного и иного характера. Он ответственен за своевременность, качество и полноту принятия мер по пресечению и устранению правонарушений, требующих прокурорского реагирования.

Задача вышестоящих прокуратур состоит и в том, чтобы на основе мониторингового анализа деятельности нижестоящих органов оказывать управляющее воздействие на выбор конкретных приоритетных направлений и рациональных средств повышения действенности мер укрепления законности. Это воздействие осуществляется с использованием различных средств, в том числе путем дачи указаний, замечаний, методических рекомендаций по выполнению заданий, обсуждения хода и результатов работы на коллегии или оперативных совещаниях, составления программы стажировок, других форм повышения квалификации и т.п. Поэтому для оценок используется соотношение вышестоящей прокуратурой показателей, характеризующих состояние законности в регионе, с количеством, направленностью надзорных проверок и их результативностью, выраженной прежде всего данными о числе внесенных протестов, представлений, постановлений, о числе лиц, привлеченных к материальной, дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, количестве незаконных нормативных правовых актов, отмененных (признанных недействующими) по инициативе прокуроров, принятии иных мер прокурорского воздействия и их качеством (своевременность рассмотрения актов соответствующими инстанциями, эффективность принятых ими мер по устранению нарушений законности и обстоятельств, им способствовавших). Это позволяет оценить и обоснованность, и своевременность выбора объектов для проверок, адресатов для внесения актов прокурорского реагирования и в конечном счете эффективность деятельности прокуратуры по укреплению законности.

Повышение уровня воздействия управления в прокурорской системе на содержание надзора, выполнение иных функций и результативность этой деятельности непосредственно связаны с обоснованностью и оперативностью решений в процессе руководства прокурорами аппаратами соответствующих прокуратур и нижестоящими органами.

Управление в органах прокуратуры осуществляется с использованием зонального и предметного **принципов**. Организация работы в аппаратах органов прокуратуры, в управлениях и отделах по зональному принципу означает, что весь объем этой работы распределяется между штатными сотрудниками по территориальным "зонам" (группам субъектов РФ – для Генпрокуратуры РФ; городов и районов – для прокуратур субъектов РФ; группам территорий, органов местного самоуправления – для районных, городских прокуратур). Конкретный состав "зон" в каждом подразделении аппаратов прокуратур определяется распоряжением руководителя соответствующего подразделения данной прокуратуры с учетом социально-экономической, демографической, криминологической и иных характеристик этих регионов, состояния законности, численности штатных сотрудников подразделения, их квалификации. Зональные прокуроры осуществляют оперативный контроль за работой нижестоящих органов, анализируют состояние законности в соответствующих профилю подразделения сферах правовых отношений. Зональные прокуроры подготавливают проекты актов прокурорского надзора, иных документов от имени соответствующего прокурора, а в пределах своей компетенции самостоятельно принимают управленческие и процессуальные решения.

В соответствии с предметным принципом организации работы в Генпрокуратуре РФ в подразделениях прокуратур субъектов РФ в пределах их функциональной (отраслевой) компетенции выделяются приоритеты деятельности в определенных сферах правовых отношений (в сферах приватизации, охраны окружающей среды, налоговых, банковских, трудовых и иных отношений). Предметы ведения в качестве приоритетных для проведения обобщений и принятия необходимых мер прокурорского реагирования выделяются на основе комплексных анализов с учетом их воздействия на состояние законности и правопорядка. Для вспомогательных подразделений аппаратов прокуратур, не осуществляющих непосредственно надзор за исполнением законов, в качестве предметов выделяются основные участки их деятельности (например, в подразделении кадров это могут быть вопросы подбора кадров, аттестования, повышения квалификации и др.).

Определение "зон" и "предметов ведения" или приоритетов для прокурорских работников подразделений прокуратур оформляется приказом (распоряжением) соответствующего прокурора. В связи с изменениями в состоянии и структуре законности в регионе (районе, городе) проводится обновление основных приоритетов ("предметов") деятельности соответствующей прокуратуры, ее

подразделений.

Аналитическая работа в Генпрокуратуре РФ, прокуратурах субъектов РФ организована по-разному. В 2001–2006 гг. в Генпрокуратуре РФ основной ее объем приходился на Управление методического обеспечения. В его составе выделялись три отдела, которые осуществляли анализ законности и работу органов прокуратуры в оперативном порядке по трем основным видам деятельности: надзор за исполнением законов, надзор в сфере уголовного судопроизводства и поддержание государственного обвинения в суде по уголовным делам, обеспечение участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе. Из-за существенной оторванности от непосредственной надзорной и иной функциональной деятельности это управление в 2006 г. было упразднено, а в основных оперативных подразделениях Генпрокуратуры РФ были воссозданы структуры (группы, отделы, управления) методического обеспечения соответствующего вида прокурорской деятельности (надзора, участия прокуроров в суде и т.п.). В соответствии с приказом Генпрокурора РФ от 09.09.2002 № 55 "О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации" комплексный анализ состояния законности и правопорядка в стране и работы органов прокуратуры по их укреплению осуществляется подразделениями Научно-исследовательского института Академии Генпрокуратуры РФ (далее – НИИ). Сбор и обработка информации для проведения текущих и итоговых (за полугодие, год, иные периоды) анализов состояния законности и правопорядка осуществляется непрерывно, с учетом материалов, регулярно поступающих в органы прокуратуры из различных источников (заявления, жалобы, иные обращения), в том числе в регламентном режиме, при выездах в регионы (район, город) с проверками состояния работы по укреплению законности и правопорядка для оказания помощи, а также с использованием информации, размещаемой в Интернете на сайтах органов прокуратуры, правоохранительных органов, иных государственных, а также общественных структур.

НИИ наделен полномочиями запрашивать у подразделений Генпрокуратуры РФ и прокуратур субъектов РФ любую необходимую для этого информацию. Такой анализ выполняется НИИ по итогам работы за год; результаты в форме письменного доклада представляются Генпрокурору РФ и используются им и аппаратом Генпрокуратуры РФ при подготовке коллегий, планировании работы, подготовке докладов по этим вопросам Президенту РФ и палатам Федерального Собрания РФ. Опубликованные доклады НИИ или их электронные версии

направляются прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним прокурорам и используются ими в организации своей работы, руководстве подчиненными органами прокуратуры.

Аналитической и организационно-методической работой в соответствии с распределением "зон" и "предметов" в той или иной мере занимаются все зональные прокуроры аппаратов органов прокуратуры. На управления Генпрокуратуры РФ в федеральных округах возложено проведение регулярного анализа состояния законности и правопорядка, работы органов прокуратуры в этих округах, результаты которых используются в интересах совершенствования организации работы и осуществления прокурорского надзора и иных функций.

В соответствии с установленным распределением обязанностей по предметному принципу прокуроры подразделений обобщают статистические и другие данные прокуратуры, иных правоохранительных, а также контролирующих органов о состоянии законности, проводимой работе по ее укреплению (представления, протесты, иски, уголовные дела, доклады, обзоры, информационные письма, решения коллегии и т.д.). Они участвуют в подготовке плановых заданий, документов по результатам обобщений, замечаний по проектам законов и иных нормативных правовых актов, подготавливают материалы для рассмотрения на коллегии, координационном совещании правоохранительных органов.