

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.52.94.024

Концептуальные основы организации работы органов прокуратуры: сущность и подходы

Россоловский Павел Антонович

Соискатель,

кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных,
гражданских и арбитражных дел,

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),

Университет прокуратуры Российской Федерации

191014, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44;

e-mail: rossolovsky.p.a@gmail.com

Аннотация

Процесс реформирования правоохранительных органов Российской Федерации в интересах устойчивого развития страны предполагает решение задач по совершенствованию вопросов, связанных с организацией работы. В статье рассмотрены некоторые концептуальные и теоретические вопросы основ организации работы органов прокуратуры. С учетом представленной темы и с целью уяснения существа организации работы органов прокуратуры проанализированы современные подходы к определению, содержанию и соотношению понятий «организация», «организация работы», «управление» и иных связанных с ними категорий. Автором помимо прочего высказано мнение о том, что сущность организации работы рассматривается как вид деятельности прокуратуры, основой которого является осуществление всеми прокурорскими работниками должностных полномочий, закрепленных законом. Рассмотренные доводы в части организационно-управленческого обеспечения прокурорской деятельности позволяют сделать вывод о том, что управление прокурорской системой в значительной мере связано с организацией взаимодействия, которое является главным содержанием структуры прокуратуры и основано на отношениях координации, взаимообеспечения и взаимодействия.

Для цитирования в научных исследованиях

Россоловский П.А. Концептуальные основы организации работы органов прокуратуры: сущность и подходы // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 9А. С. 200-206. DOI: 10.34670/AR.2021.52.94.024

Ключевые слова

Прокуратура, организация работы, управление, взаимодействие, управленческие функции.

Введение

На первоначальном этапе образования и становления российской прокуратуры на основе определенных целей и задач возникли потребности в формировании основных направлений ее деятельности, выполнении конкретных видов работы.

Установление между органами, подразделениями, работниками прочных взаимных связей и отношений, их конструктивного взаимодействия, а также определение целей и задач их деятельности, полномочий, компетенции, создание необходимых условий для эффективного функционирования органов прокуратуры выступает ключевой составляющей деятельности по организационному обеспечению. Ввиду этого, рассмотрение концептуальных основ и вопросов организации работы и управления в органах прокуратуры на сегодняшний день представляется весьма актуальным и востребованным.

Система органов прокуратуры представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, составляющих единое целое. Для системы прокуратуры характерны связи между элементами структуры как по вертикали, для внутреннего управления системой, так и по горизонтали, для взаимодействия и взаимообеспечения равнозначных органов и подразделений внутри системы, а также с иными органами и системами.

Основная часть

Для уяснения существа организации работы органов прокуратуры следует первоначально проанализировать современные подходы к определению, содержанию и соотношению понятий «организация», «организация работы», «управление» и иных связанных с ними категорий.

Понятие «организация» имеет множество значений, суть которых сводится к одному и тому же: «упорядоченность, согласованность, приведение чего-либо в порядок».

Так, в Большом энциклопедическом словаре термин «организация» определяется следующим образом: 1) внутренняя упорядоченность, согласованность, взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленные его строением; 2) совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого.

А.Ю. Гулягин отмечает, что, независимо от определения и вида организации, ее можно рассматривать «как средство достижения целей» [Гулягин, 2011].

Ф.М. Кобзарев относительно органов прокуратуры определяет организацию как «комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации целей и задач, стоящих перед прокуратурой» [Кобзарев, 2016].

Е.Р. Ергашев, рассматривая организацию работы в прокуратуре, определяет ее как «систему взаимосвязанных действий работников прокуратуры, основанных на иерархии и разделении труда, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы для реализации общих целей» [Ергашев, 2005].

Как отмечает А.В. Кудряшова, организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации включает в себя создание надлежащей правовой основы, организационных условий, предполагающих: наличие определенной организационной структуры, определение ее целей, задач, функций, полномочий, компетенции, кадрового обеспечения, установление между элементами этой структуры устойчивых связей и отношений, оптимальное распределение объема работы, выполнение управленческих функций по руководству, анализу, планированию,

взаимодействию, координации и контролю, а также осуществление вспомогательной подсистемы действий: делопроизводство, учет и отчетность, систематизация законодательства, материально-техническое и финансовое обеспечение [Кудряшова, 2012].

По мнению А.Ф. Смирнова под организацией работы в органах прокуратуры понимается «создание оптимальных условий взаимодействия органов, подразделений и должностных лиц для достижения целей функциональной деятельности органов прокуратуры» [Смирнов, 2005].

Профессор В.Г. Бессарабов указывает, что организация работы в прокуратуре – это, прежде всего, своевременная постановка конкретных задач перед коллективом и каждым работником, правильная расстановка членов по участкам работы, эффективное руководство их деятельностью, обеспечение работы коллектива как единого слаженного механизма [Бессарабов, 2006].

Понятие «организация» тесно связано с понятием «управление». При этом ученые и практические работники соотношение этих понятий трактуют неоднозначно.

Одни считают, что «организация» шире, чем «управление», и рассматривают второе элементом первого, другие, наоборот, более широким считают понятие «управление». По мнению отдельных авторов, данные понятия тождественны. Имеются и иные подходы.

Согласимся с мнением Ф.М. Кобзарева, который в одной из своих статей отмечает следующее: «организация и управление в широком смысле этих понятий выполняют, упорядочивают, согласовывают, обеспечивают взаимодействие элементов целого» [Кобзарев, 2016].

Если обратиться к толковому словарю русского языка С.И. Ожегова, то управление – это:

1) деятельность органов власти;

2) совокупность приборов, приспособлений, устройств, посредством которых управляется ход машины, механизма.

Управление можно рассматривать как вид человеческой деятельности, представляющий собой целенаправленное воздействие на людей, активизирующее их совместную деятельность. Управление представляет собой, прежде всего, воздействие субъектов управления на объекты для достижения согласованных результатов.

Главная цель управления – максимальное удовлетворение потребностей и интересов человека, коллектива, общества.

Применительно к органам прокуратуры, управление рассматривается как элемент организации работы. Так, В.П. Рябцев под управлением в органах прокуратуры понимает «многогранный и целенаправленный 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 иным федеральным законодательством» [Рябцев, 2006].

Представляется обоснованной и правильной точка зрения Ф.М. Кобзарева о том, что «организация работы включает в себя в первую очередь организацию реализации функций и иных направлений (видов) деятельности прокуратуры, перечисленных в ст. 1 и других нормах Закона о прокуратуре (внешнефункциональная или внесистемная деятельность). Кроме того, в прокуратуре должна быть организована деятельность внутри системы (внутрифункциональная или внутрисистемная деятельность), а также работа по вспомогательному обеспечению деятельности прокуратуры.

Основываясь на таком подходе, Ф.М. Кобзарев предлагает содержание организации работы представить в виде трех подсистем действий и мер, объединенных в единую систему: внутрифункциональную, внешнефункциональную и вспомогательную [Кобзарев, 2016].

Применительно к организационному обеспечению органов прокуратуры считаем возможным остановиться, прежде всего, на вопросе о том, к какой из подсистем отнести организационно-управленческое обеспечение.

Так, по нашему мнению, если рассматривать вопрос соотношения понятий «организация» и «управление» в рамках общего подхода, видится возможным предположить, что «управление» выступает одной из составляющей «организации» и присутствует в различных аспектах общественных отношений, выступая в свою очередь регулятором гармоничного функционирования и поступательного развития общества.

Однако, организационные аспекты, связанные с обеспечением функциональной деятельности прокурорских работников, выступают на первый план при нахождении оптимального пути, по которому должно проходить развитие системы органов прокуратуры.

При этом, общая задача повышения организации работы и управления в органах прокуратуры решается многообразно: разрабатываются и осуществляются меры, направленные на повышение уровня руководства надзорной деятельностью, совершенствование организационного построения, планирования и контроля.

В этой связи, представляется интересным мнение профессора С.Н. Братановского, который полагает, что «управление в российской прокуратуре представляет собой сложное, многоплановое явление, охватывающее как происходящие в самой системе органов прокуратуры внутренние процессы, так и взаимодействие с окружающей социально-экономической средой» [Братановский, 2010]. Поэтому, считаем нужным отметить, что совершенствование управления в органах прокуратуры является значимым фактором укрепления законности и правопорядка в стране.

Как справедливо заметил Г.В. Атаманчук, «управление – это одна из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной и практической деятельности людей. Это сфера, от состояния которой во многом зависит благополучие общества и в конечном счете – судьба каждого человека» [Атаманчук, 2006]. Данная позиция соотносится, на наш взгляд, и с деятельностью российской прокуратуры.

В определении места и роли организации работы и управления в органах прокуратуры весьма продуктивно использование принципов и элементов системного подхода.

Данный принцип позволяет определить управление как компонент системы организации работы, которая выступает, в свою очередь, как комплекс взаимодействующих элементов (субъектов и объектов, процессов и отношений), образующих качественно определенную организованную целостность.

С другой стороны, управление является самостоятельно функционирующей и должным образом организованной подсистемой, в которой взаимодействуют свои субъекты и объекты управления, складываются свои управленческие отношения, определяются и реализуются конкретные задачи по формированию и рациональному использованию в том числе, помимо прочего, кадрового потенциала государственного аппарата.

Одновременно система управления, будучи компонентом организации работы взаимодействует с окружающей ее средой, учитывает и удовлетворяет ее потребности и интересы. Она функционирует в рамках единого конституционного поля, базируется одновременно на общепринятых в государственном и социальном управлении принципах, а также на принципах и нормах, определяющих основы управления персоналом.

Другими словами, имея кадровый потенциал как один объект воздействия, многие субъекты управления в регулировании протекающих в этом объекте кадровых процессов и отношений имеют свой особый предмет внимания и регулирования. Этот подход позволяет

определить в управлении органов прокуратуры функции и компетенцию руководства государственных органов, руководителей их внутренних подразделений и кадровых служб, предмет их управленческого воздействия.

Органы прокуратуры в составе системы государственного управления выступают как элемент управляющей системы и выполняют соответствующие их компетенции функции по управлению обществом в целом [Стрельников, 2012].

Когда же речь идет об управлении системой органов прокуратуры, то имеется в виду: во-первых, управление этой системой как объектом со стороны государства; во-вторых, управление внутри системы органов и организаций прокуратуры, при котором объектами являются нижестоящие звенья прокуратуры, отдельные подразделения аппарата, прокурорские работники, а субъектами – руководители прокуратур, подразделений вышестоящих аппаратов на соответствующих уровнях системы, что в свою очередь позволяет отнести организационно – управленческое обеспечение органов прокуратуры к внутрисистемной составляющей.

В «Настольной книге прокурора» содержание управления в прокуратуре выражается в волевом воздействии руководителей органов прокуратуры и прокуроров на подчиненных прокурорских работников с целью достижения надлежащего выполнения, осуществляемых органами прокуратуры функций и иных направлений деятельности [Капинус, 2019].

По мнению Ф.М. Кобзарева «применительно к органам прокуратуры предпочтительной представляется точка зрения, согласно которой управление как процесс регулирования организационных отношений является элементом организации работы» [Кобзарев, 2016].

На наш взгляд, рассматривая данные понятия в контексте организации работы всей прокурорской системы, можно сделать вывод, что сущность организации работы необходимо рассматривать как вид деятельности прокуратуры, основой которого является осуществление всеми прокурорскими работниками должностных полномочий, закрепленных законом.

В свою очередь, управление в органах прокуратуры можно рассматривать как самостоятельно функционирующую систему, включающую в себя реализуемые задачи, приоритеты, механизмы и технологии.

При этом управление в органах прокуратуры – это сложный и многогранный процесс предметно практической деятельности, процесс целеустремленного и организованного воздействия на служащих государственного аппарата в целях достижения определенных результатов.

Заключение

Рассмотренные доводы в части организационно-управленческого обеспечения прокурорской деятельности позволяют сделать вывод о том, что управление прокурорской системой в значительной мере связано с организацией взаимодействия, которое является главным содержанием структуры прокуратуры и основано на отношениях координации, взаимообеспечения и взаимодействия.

Библиография

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2006. С. 42.
2. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М.: Проспект, 2006. С. 163.
3. Братановский С.Н. Административное право России. М., 2010. С. 378.
4. Гулягин А.Ю. Организация деятельности как комплексное явление // Российская юстиция. 2011. № 5. С. 53.
5. Ергашев Е.Р. Организация работы городской (районной) прокуратуры. Екатеринбург, 2005. С. 5.

6. Капинус О.С. (ред.) Настольная книга прокурора. М.: Юрайт, 2019. С. 45.
7. Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 6(56). С. 8.
8. Кудряшова А.В. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами: дис. ... канд. юрид. наук. Кострома, 2012. С. 86.
9. Рябцев В.П. Прокурорский надзор. М.: Норма, 2006. С. 120.
10. Смирнов А.Ф. (ред.) Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации. 2005. С. 50.
11. Стрельников В.В. Понятие и содержание управленческой деятельности в органах отечественной прокуратуры // Советник юриста. 2012. № 2. С. 27.

Conceptual foundations of the organization of the work of the prosecutor's office: the essence and approaches

Pavel A. Rossolovskii

Applicant,
Department of Prosecutor's Supervision and Prosecutor's Participation
in the Consideration of Criminal, Civil and Arbitration Cases,
Saint Petersburg Law Institute (branch),
University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
191014, 44, Liteinyi ave., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: rossolovsky.p.a@gmail.com

Abstract

The process of reforming the law enforcement agencies of the Russian Federation in the interests of sustainable development of the country involves solving problems to improve issues related to the organization of work. The article discusses some conceptual and theoretical issues of the foundations of the organization of the work of the prosecutor's office. Taking into account the presented topic and in order to understand the essence of the organization of the work of the prosecution authorities, modern approaches to the definition, content and correlation of the concepts of organization, organization of work, management and other related categories have been analyzed. The author, among other things, expressed the opinion that the essence of the organization of work is considered as a type of activity of the prosecutor's office, the basis of which is the exercise by all prosecutors of the official powers enshrined in law. The considered arguments in terms of organizational and managerial support of prosecutorial activities allow us to conclude that the management of the prosecutor's system is largely associated with the organization of interaction, which is the main content of the structure of the prosecutor's office and is based on the relationship of coordination, mutual support and interaction.

For citation

Rossolovskii P.A. (2021) Kontseptual'nye osnovy organizatsii raboty organov prokuratury: sushchnost' i podkhody [Conceptual foundations of the organization of the work of the prosecutor's office: the essence and approaches]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (9A), pp. 200-206. DOI: 10.34670/AR.2021.52.94.024

Keywords

Prosecutor's office, organization of work, management, interaction, managerial functions.

References

1. Atamanchuk G.V. (2006) *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [The theory of public administration]. Moscow: Omega-L Publ.
2. Bessarabov V.G. (2006) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor supervision]. Moscow: Prospekt Publ.
3. Bratanovskii S.N. (2010) *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia]. Moscow.
4. Gulyagin A.Yu. (2011) Organizatsiya deyatel'nosti kak kompleksnoe yavlenie [Organization of activity as a complex phenomenon]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian justice], 5, p. 53.
5. Ergashev E.R. (2005) *Organizatsiya raboty gorodskoi (raionnoi) prokuratury* [Organization of work of the city (district) prosecutor's office]. Ekaterinburg.
6. Kapinus O.S. (ed.) (2019) *Nastol'naya kniga prokurora* [Handbook of the prosecutor]. Moscow: Yurait Publ.
7. Kobzarev F.M. (2016) K voprosu o ponyatiinykh osnovakh teorii organizatsii raboty i upravleniya v organakh prokuratury [On the conceptual foundations of the theory of work organization and management in the prosecutor's office]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation], 6(56), p. 8.
8. Kudryashova A.V. (2012) *Organizatsiya raboty v prokure sub"ekta Rossiiskoi Federatsii po obespecheniyu uchastiya prokurorov v rassmotrenii ugovnykh del sudami. Doct. Dis.* [Organization of work in the prosecutor's office of a constituent entity of the Russian Federation to ensure the participation of prosecutors in the consideration of criminal cases by courts. Doct. Dis.]. Kostroma.
9. Ryabtsev V.P. (2006) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor supervision]. Moscow: Norma Publ.
10. Smirnov A.F. (ed.) (2005) *Osnovy organizatsii i upravleniya v organakh prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Fundamentals of Organization and Management in the Prosecutor's Office of the Russian Federation].
11. Strel'nikov V.V (2012) Ponyatie i sodержание upravlencheskoi deyatel'nosti v organakh otechestvennoi prokuratury [The concept and content of management activities in the domestic prosecutor's office]. *Sovetnik yurista* [Lawyer's Counselor], 2, pp. 27.