

**P.A. Rossolovsky**

## **PLANNING IN PUBLIC PROSECUTION BODIES: PRACTICAL ASPECT**

**Pavel Rossolovsky** – Prosecutor of Gatchina, Leningrad Region, Gatchina; candidate for PhD in Law, the Department of Procuracy Supervision and Prosecutor’s Participation in Trying Criminal, Civil and Arbitration Cases, St. Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor’s Office of the Russian Federation, St. Petersburg; **e-mail: pavelrossolovsky@yandex.ru.**

*We look at theoretical and practical issues related to planning in the prosecutor’s office. We consider the organization of the prosecutor’s office activities as a complex of interrelated actions aimed at optimizing the functioning of the prosecutor’s office system to implement the goals and objectives facing the prosecutor’s office. Special attention is paid to the scientific characteristics of the concept of the planning function in the prosecutor’s office. Certain practices and typical drawbacks are offered as examples.*

**Keywords:** prosecutor’s office; management functions; planning; public prosecution bodies; optimization.

**П.А. Россоловский**

## **ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ: ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

**Павел Антонович Россоловский** – Гатчинский городской прокурор Ленинградской области, г. Гатчина; соискатель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Санкт-Петербург; **e-mail: pavelrossolovsky@yandex.ru.**

*В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы, связанные с планированием в органах прокуратуры. Автором затрагивается тема организации деятельности в органах прокуратуры как комплекса взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры по реализации целей и задач, стоящих перед прокуратурой. Особое внимание уделяется научной характеристике понятия «функции планирования в органах прокуратуры». В качестве примеров приводится некоторая практика и типичные недостатки, имеющие место в организации работы.*

**Ключевые слова:** прокуратура; функции управления; планирование; органы прокуратуры; оптимизация.

Прокуратура Российской Федерации на современном этапе отличается в целом чётко выстроенной организационной структурой, наличием необходимых организационных условий для осуществления эффективной функциональной деятельности, отлаженной системой управления.

В современных условиях в каждом органе прокуратуры на любом уровне прокурорские работники выполняют зна-

чительный объем работы.

В то же время именно на уровне районного звена нагрузки на работников зачастую являются наиболее высокими.

Практика прокурорской деятельности позволяет сделать вывод о том, что надлежаще организованная деятельность органов прокуратуры, особенно города, района, т.е. основного первичного и самого многочисленного звена в системе проку-

ратуры Российской Федерации, обеспечивает достижение целей и решение задач, определённых ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

От уровня организации работы в конкретном органе прокуратуры либо в структурном подразделении напрямую зависят результаты его деятельности.

Инструкцией о порядке реализации организационно-штатных полномочий в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, утверждённой приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 03.07.2013 г. № 261, определено, что при ведении организационно-штатной работы необходимо укреплять основное звено системы органов прокуратуры – прокуратуры районного уровня с сохранением оптимального баланса между их штатной численностью и численностью вышестоящих прокуратур (п. 1.5).

Как правило, именно результаты работы в первую очередь прокуратур районного звена определяют уровень доверия общества к прокуратуре и ее реальный вклад в обеспечение верховенства закона, укрепления законности и правопорядка, защиты прав и законных интересов гражданина, государства и общества.

Важно отметить, что организация деятельности в органах прокуратуры представляет собой комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры по реализации целей и задач, стоящих перед прокуратурой.

При этом, организационная структура прокуратуры – динамичная система, меняющаяся в зависимости от изменения ее функционала, необходимости решения приоритетных на данном временном этапе государственного развития задач.

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.

Универсальный характер работы городских, районных и приравненных к ним специализированных прокуроров обуславливает широту предъявляемых к ним требований не только по всем направлениям деятельности, но и по наличию развитых управленческих навыков.

Управленческий процесс предназначен обеспечивать сохранение и функционирование определённой структуры, а также поддержание режима ее деятельности, реализацию ее программ и целей [8, с. 11–12].

Отметим, что роль и значение функций управления определяется тем, что они связаны с раскрытием содержания управленческой деятельности и выделением обособившихся ее видов. А это, в свою очередь, является основой формирования структуры управления, а также решения других важных вопросов, определяющих механизм функционирования системы органов прокуратуры.

Определение и исследование функций управления в органах прокуратуры имеет большое практическое значение, поскольку они в значительной степени влияют на развитие организации прокурорской деятельности. И, наоборот, совершенствование, усложнение задач прокурорской деятельности оказывает влияние на возникновение и развитие функций управления в органах прокуратуры.

Следует иметь в виду, что в теории управления не всегда функции управления определяются как обособившиеся виды управленческой деятельности, имеющие строго целевую направленность.

Термин «функция» имеет множество толкований.

Различное терминологическое понимание функции определяется, прежде всего, тем, что этот термин применяется во многих областях знаний.

В этой связи его содержание имеет разный смысл, что, естественно, не могло не сказаться на определении управленческой категории – функции управления [9, с. 20].

Многообразие имеющихся суждений по определению понятия «функция управления», тем не менее, позволяет

сделать вывод о том, что наиболее распространёнными аргументированным является мнение, что «функция управления – это особый вид управленческой деятельности, продукт процесса разделения труда и специализации в сфере управления».

В научной литературе обосновывается идея о том, «что функции как виды деятельности едины для всего государственного аппарата. Государственное управление выступает как множество конкретных действий. Это множество поддаётся описанию лишь постольку, поскольку конкретные действия могут быть представлены как действия типичные, т.е. обобщённые, объединяемые какими-либо общими свойствами в определённые группы, принадлежащие к определённым видам деятельности. Будучи отнесены к аппарату государственного управления, такие виды деятельности приобретают характер его функций» [8, с. 11].

Применительно к системе органов прокуратуры РФ их функции заключаются в основных направлениях деятельности, закреплённых в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Следовательно, прокуратура как орган государства выполняет конкретную часть его функций.

В то же время функции управления в прокуратуре имеют своё предназначение: они используются для упорядочения деятельности самой системы прокуратуры, служат средством и формой достижения организационной цели управления – согласованности действий органов, подразделений, должностных лиц прокуратуры.

Полный набор функций управления отражает содержание управленческой деятельности в прокуратуре.

Применительно к органам прокуратуры В.П. Рябцев выделяет следующие функции управления: аналитическая работа, прогнозирование, планирование, взаимодействие органов и структурных подразделений прокуратуры, руководство, контроль исполнения [10, с. 17].

А.Ф. Смирнов в качестве основных управленческих функций называет учёт и

анализ деятельности прокуратуры (информационно-аналитическая работа), прогнозирование, планирование, организацию, руководство и контроль [11, с. 29].

По мнению В.А. Максимова, к общим функциям управления относятся такие виды управленческой деятельности, как: прогнозирование, планирование, организация, регулирование, контроль [8, с. 10].

В рамках данной статьи считаем необходимым более предметно остановиться на одной из функций управления – планировании и раскрыть ее значение через практику.

Своевременное и действенное планирование работы является важным условием и одновременно средством в успешном выполнении возложенных на органы прокуратуры задач, позволяет добиваться необходимой результативности прокурорского надзора.

Данная работа на местах в основном осуществляется с учётом требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов.

Результатом планирования являются специализированные документы – планы, в которых определяется последовательность конкретных действий по решению поставленных задач.

Каждый руководитель в пределах своей компетенции осуществляет планирование деятельности возглавляемого им органа (подразделения) прокуратуры на различные промежутки времени (квартал, полугодие, год и др.) в соответствии с требованиями соответствующих нормативных документов.

Вместе с тем в этой деятельности отмечаются отдельные недостатки, которые остаются без внимания прокуроров, несмотря на замечания, отражающиеся в обзорах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, информационных письмах прокуратур субъектов (областей) по итогам планирования в отчётные периоды.

Планирование и распределение обязанностей между работниками подразделения, служебной нагрузки хотя и являются разными функциями руководителя,

но, по сути, тесно связаны между собой – это основа, «начало начал» всей управленческой деятельности.

Грамотное планирование обязательно подразумевает и расстановку кадров – правильный выбор конкретных исполнителей по каждому пункту намечаемых планов с учётом их профессиональных навыков и опыта, индивидуальных особенностей и умений, способности выполнить поставленную задачу и в соответствии с этим равномерное распределение объёма работ между ними [7, с. 34].

Одним из важных элементов планирования является комплексный анализ результатов надзорной деятельности органов прокуратуры; состояния преступности и правонарушений, причин, обуславливающих изменение их динамики и структуры; изучение возникающих проблем правоприменения, оценка недостатков, имевших место в предыдущие периоды, и принятых мер по их устранению.

К основным недостаткам планирования в городских, районных и специализированных прокуратурах следует отнести поверхностный анализ складывающегося в районе (городе) состояния законности и правопорядка, неумение выделять наиболее серьезные проблемы, требующие прокурорского вмешательства, отсутствие углубленного, комплексного изучения направлений прокурорского надзора и разработки на этой основе обоснованных предложений по укреплению законности и правопорядка, усилению борьбы с преступностью.

Проиллюстрируем актуальность рассматриваемой темы некоторыми примерами практической деятельности органов прокуратуры.

Так, в рамках планирования структура планов в целом соответствует структуре планов работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры области. Вместе с этим не исключены случаи невключения прокурорами в планы работы мероприятий, выполнение которых поручено им в соответствии с планом работы прокуратуры области.

Не всегда обеспечено соблюдение основополагающего принципа планирова-

ния – конкретность планов по предмету, объекту, лицам и срокам исполнения. Распространены случаи неуказания объектов проверок, что свидетельствует об отсутствии достаточной информации о нарушениях законодательства на этапе планирования (характерно практически для всех прокуратур).

Большая часть допущенных при планировании ошибок связана с некачественным обоснованием инициативных мероприятий. Их проведение объясняется «ранее выявленными нарушениями», «увеличением, либо снижением выявленных нарушений, показателей работы», «ростом количества поступивших жалоб», «анализом состояния законности», при этом не указывается источник и содержание этих сведений, количество и обоснованность.

Например, городской прокуратурой Б. запланировано проверить соблюдение трудового законодательства в ГБУЗ на основании анализа информации деятельности учреждения; законодательства об отходах в МУП на основании роста нарушений в указанной сфере; законодательства об энергоснабжении в отношении общеобразовательных учреждений района на основании информации Ростехнадзора. При этом, анализ и краткое содержание этой информации не сделаны, количественные и другие характеристики нарушений не определены.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» надзорная деятельность осуществляется органами прокуратуры в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Приведенные в ряде планов основания инициативных надзорных мероприятий вопреки требованиям ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не указывают на наличие информации о нарушениях. Отсутствие выявленных нарушений закона, непроведение проверок, а также снижение результатов надзорной деятельности не могут выступать основанием для плани-

рования тех или иных мероприятий. Например, основанием для включения в план работы прокуратуры района Б. проверки исполнения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан в ГБУЗ явилось выявление в 2020 г. системных нарушений законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан в учреждении. Вместе с этим, если подобные нарушения выявлялись, применялись меры прокурорского реагирования, следовательно, должен быть обеспечен контроль за их устранением.

Имеют место случаи, когда не определены отрасли законодательства, исполнение которых предполагается проверить, используются некорректные формулировки.

Допускаются переносы мероприятий, предусмотренных планами работы прокуратуры области, без учета особенностей поднадзорной территории и компетенции подчинённой прокуратуры. Например, некоторыми городскими прокурорами запланирован анализ практики рассмотрения и разрешения обращений граждан, их приема в органах прокуратуры области.

Очень часто имеет место практика включения в планы мероприятий, исполнение которых предусмотрено организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, и прокуроров субъектов. В качестве примера можно привести п. 11 плана работы городской прокуратуры, которым предусмотрен анализ состояния законности в сфере учетно-регистрационной дисциплины в правоохранительных органах района, проверка деятельности комиссии по контролю за соблюдением учетно-регистрационной дисциплины ОМВД России. Ежемесячное проведение подобных проверок предусмотрено приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» и является текущей деятельностью прокуроров.

Городской прокуратурой Б. также за-

планировано «проанализировать причины снижения исковой работы в части предъявления прокурором заявлений в суд в порядке КАС РФ и ГПК РФ, в том числе в защиту интересов публичных образований, провести по делам обязательной категории анализ вступивших в законную силу судебных актов на предмет наличия обжалования». Исполнение данного мероприятия предусмотрено Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве».

Также имеют место случаи отсутствия единой практики выбора форм реализации запланированных мероприятий, не всегда верно выбирается их форма. Например, городским прокурором анализ состояния и результатов работы правоохранительных органов по выявлению, пресечению, расследованию и раскрытию преступлений экономической направленности планируется обсудить на оперативном совещании. Формой реализации этого мероприятия предпочтительней определить обсуждение результатов на межведомственном совещании с привлечением правоохранительных органов.

Городской прокурор предусмотрел обсуждение на координационном совещании вопросы исполнения законодательства о долевом строительстве многоквартирных домов, обратив особое внимание на реализацию органами власти полномочий по защите прав пострадавших дольщиков. В данном случае указанное мероприятие целесообразней рассмотреть на оперативном совещании при прокуроре или межведомственном совещании, т.к. в рамках координационной деятельности оценке и анализу подлежит эффективность работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Положительной оценки заслуживает использование в качестве предполагаемой формы реализации плановых мероприятий рассмотрение результатов проверок, обобщений на оперативных совещаниях при прокуроре, заседаниях координационных, межведомственных совещаний руководителей правоохранительных органов

района.

Прокуроры, используя средства и способы обеспечения законности и правопорядка, осуществляют надзорные мероприятия, выявляют нарушения нормативных актов, привлекают виновных лиц к установленной законом ответственности, осуществляют уголовное преследование и участвуют в гражданском и арбитражном процессе.

Между тем существуют также управленческие функции (одна из них рассмотрена более подробно), которые позволяют системе органов и организаций прокуратуры работать слаженно, координировать свою деятельность, осуществлять взаимодействие с контролирующими органами в целях недопущения нарушений прав и свобод человека и гражданина.

При планировании следует тщательно прорабатывать основания проведения плановых проверок и обобщений, использовать в данной работе результаты анализа состояния законности, правопорядка на поднадзорной территории, практики прокурорского надзора и рассмотрения обращений в органах прокуратуры.

При выборе мероприятий обеспечивать соответствие предмета плановых проверок положениям Федерального закона от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», не допускать фактов подмены функций контрольно-надзорных и иных органов.

В заключение отметим, что организационно-управленческая деятельность в органах прокуратуры в настоящее время активно исследуется учёными и практиками, что в значительной мере повышает процесс развития теоретико-правовой основы деятельности органов прокуратуры.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Воскресенский Г.М.* Функции управления правоохранительной деятельностью / Г.М. Воскресенский. – М., 1993.
2. *Гасанов Р.М.* Проблемы организации деятельности районной прокуратуры в современных условиях (по материалам прокуратуры г. Москвы): дисс.... канд. юрид. наук / Р.М. Гасанов. – М., 2006.

3. *Ергашев Е.Р.* Организация работы городской (районной) прокуратуры: дисс. ... канд. юрид. наук / Е.Р. Ергашев. – Екатеринбург, 2003.

4. *Ефремова Е.А.* О соотношении понятий «управление» и «организация» в деятельности органов предварительного расследования / Е.А. Ефремова // Рос. следователь. – 2011. – № 16.

5. *Кобзарев Ф.М.* Организация работы и управления в органах прокуратуры / Ф.М. Кобзарев // Прокурорский надзор; под ред. Ю.Е. Винокурова. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2010.

6. *Кобзарев Ф.М.* К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры / Ф.М. Кобзарев // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 6(56). – С. 8.

7. *Морозова Ю.В.* Управление в прокуратуре города, района: психологические основы / Ю.В. Морозова. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2020. – 56 с.

8. Организация деятельности прокуратур городов, районов, других территориальных и иных специализированных прокуратур. Ч. 1 / Э.Э. Агаронова [и др.]; под общ. ред. Э.Б. Хатова. – М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2018. – 196 с.

9. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации / под общ. ред. А.Ф. Смирнова; Ин-т повышения квалификации рук. кадров Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2005.

10. *Рябцев В.П.* Научные основы организации и управления в органах прокуратуры / В.П. Рябцев // Вопр. теории управления в органах прокуратуры: сб. науч. тр. – М., 1997.

11. *Смирнов А.Ф.* Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации / А.Ф. Смирнов. – М., 1996.

12. *Смирнов А.Ф.* Прокуратура и проблемы управления / А.Ф. Смирнов. – М., 1997.