

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Конституционное и административное право»

Допустить к защите  
заведующий кафедрой  
к.ю.н., доцент  
Е.В. Титова

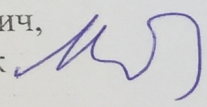
\_\_\_\_\_ 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

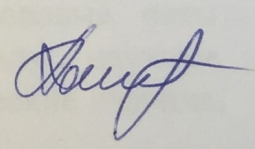
**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ  
В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ЮУрГУ – 080200.68.2016.221 Юм

Руководитель магистерской  
диссертации  
Минбалеев Алексей Владимирович,  
доцент, доктор юридических наук

23 июня 2016 г. 

Автор магистерской  
диссертации  
магистрант группы Юм-221  
Хашимова Лилия Петровна

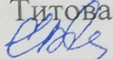
23 июня 2016 г. 

Нормоконтролер  
Сощенко Д.Д.

Д. Сощенко 2016 г.

Челябинск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ  
заведующий кафедрой  
к.ю.н., доцент  
Е.В. Титова  
 2016 г.

ЗАДАНИЕ  
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ  
Хашимовой Лилии Петровны  
группа Юм-221

- 1 Тема работы: **Совершенствование системы управления в органах прокуратуры Российской Федерации** утверждена приказом по университету от \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_ г. № \_\_\_\_\_
- 2 Срок сдачи законченной работы: 16 июня 2016 года
- 3 Исходные данные к работе: Федеральный закон «О прокуратуре РФ», Приказы Генерального прокурора РФ, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, ранее действовавшие нормативные правовые акты России, международные и зарубежные нормативные правовые акты, научные исследования, аналитические работы, монографические и периодические издания, статистические данные
- 4 Перечень вопросов, подлежащих разработке:
  - Исторический опыт построения системы управления в органах прокуратуры;
  - Законодательное закрепление принципов построения системы управления в органах прокуратуры;
  - Оценка основных критериев, определяющих современную систему управления в органах прокуратуры;

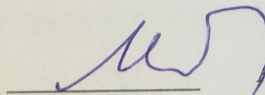
- Территориальная система построения органов прокуратуры РФ;
- Предметно-надзорная система построения органов прокуратуры РФ;
- Функционально-организационная система построения органов прокуратуры РФ;
- Оптимизация организационной структуры территориальных органов прокуратуры РФ;
- Зарубежный опыт построения системы органов прокуратуры.

5. Иллюстративный материал:       схемы

6. Календарный план:

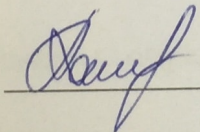
Разделы диссертации	Дата выполнения
Введение	01.03.2016
Первая глава	15.03.2016
Вторая глава	15.04.2016
Третья глава	15.05.2016
Заключение	15.06.2016
Список использованных источников и литературы	20.06.2016
Приложения	20.06.2016

Руководитель работы,  
доцент, доктор юридических наук



А.В. Минбалеев  
01.02. 2016 г.

Автор работы,  
Магистрант группы Юм-221



Л.П. Хашимова  
01.02. 2016 г.

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Конституционное и административное право»

Допустить к защите  
заведующий кафедрой  
к.ю.н., доцент  
Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ  
В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
ЮУрГУ – 080200.68.2016.221 Юм

Руководитель магистерской  
диссертации  
Минбалеев Алексей Владимирович,  
доцент, доктор юридических наук  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

Автор магистерской  
диссертации  
магистрант группы Юм-221  
Хашимова Лилия Петровна  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

Нормоконтролер  
Сощенко Д.Д.  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ  
заведующий кафедрой  
к.ю.н., доцент  
Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

ЗАДАНИЕ  
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ  
Хашимовой Лилии Петровны  
группа Юм-221

1 Тема работы: Совершенствование системы управления в органах прокуратуры Российской Федерации утверждена приказом по университету от \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_\_\_\_

2 Срок сдачи законченной работы: 16 июня 2016 года

3 Исходные данные к работе: Федеральный закон «О прокуратуре РФ», Приказы Генерального прокурора РФ, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, ранее действовавшие нормативные правовые акты России, международные и зарубежные нормативные правовые акты, научные исследования, аналитические работы, монографические и периодические издания, статистические данные

4 Перечень вопросов, подлежащих разработке:

- Исторический опыт построения системы управления в органах прокуратуры;
- Законодательное закрепление принципов построения системы управления в органах прокуратуры;
- Оценка основных критериев, определяющих современную систему управления в органах прокуратуры;

- Территориальная система построения органов прокуратуры в РФ;
- Предметно-надзорная система построения органов прокуратуры в РФ;
- Функционально-организационная система построения органов прокуратуры;
- Оптимизация организационной структуры территориальных органов прокуратуры в РФ;
- Зарубежный опыт построения системы органов прокуратуры.

5. Иллюстративный материал:       схемы

6. Календарный план:

Разделы диссертации	Дата выполнения
Введение	
Первая глава	
Вторая глава	
Третья глава	
Заключение	
Список использованных источников и литературы	
Приложения	

Руководитель работы,  
доцент, доктор юридических наук       \_\_\_\_\_       А.В. Минбалеев  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

Автор работы,  
Магистрант группы ЮМ-221       \_\_\_\_\_       Л.П. Хашимова  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

## АННОТАЦИЯ

Хашимова Л.П. магистерская диссертация «Совершенствование системы управления в органах прокуратуры Российской Федерации»: ЮУрГУ, ЮМ-221, 118 с., библиогр. список – 92 наим.

Объектом исследования выступают система управления в органах прокуратуры Российской Федерации, включающая управленческие отношения и субъектов управления.

Целью исследования является анализ современного состояния и предложение путей совершенствования модели системы управления в органах прокуратуры России с точки зрения классических институтов теории управления.

Реализация данной цели исследования непосредственно связана с решением следующих задач:

- 1) определить исторические особенности развития системы управления в органах прокуратуры России;
- 2) определить ключевые принципы построения системы управления в органах прокуратуры России;
- 3) выделить критерии и элементы, определяющие систему и структуру органов прокуратуры России;
- 4) определить принципы построения системы управления в органах прокуратуры в зарубежных странах;
- 5) предложить пути оптимизации современной системы управления в органах прокуратуры России.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	11
1.1. Исторический опыт построения системы управления в органах прокуратуры... 11	
1.2. Законодательное закрепление принципов построения системы управления в органах прокуратуры.....	24
1.3. Оценка основных критериев, определяющих современную систему управления в органах прокуратуры.....	40
ГЛАВА 2. КРИТЕРИИ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	50
2.1. Территориальная система построения органов прокуратуры.....	50
2.2. Предметно-надзорная система построения органов прокуратуры.....	60
2.3. Функционально-организационная система построения органов прокуратуры... 77	
ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	91
3.1. Зарубежный опыт построения органов прокуратуры.....	91
3.2. Предложения по оптимизации системы управления в органах прокуратуры Российской Федерации.....	105
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	117
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	120
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	130



## ВВЕДЕНИЕ

*Актуальность.* Экономический кризис, охвативший все стороны жизни российского общества, требует от руководства страны принятия активных и эффективных мер по преодолению кризисных проявлений. К числу таких мер относится, в том числе, реформирование государственного аппарата, его оптимизация (в том числе, с целью сокращения расходов на его содержание) и повышение эффективности его деятельности.

Реализуемая в настоящее время фаза реформы государственного управления затрагивает, в большей степени, органы исполнительной власти, уже прошедшие через несколько этапов административной реформы и получившие новую организационную форму своей деятельности. Вместе с тем, общий курс на снижение численности госаппарата коснулся и других органов государственной власти.

В настоящее время в большей степени утратили свою актуальность бушевавшие ранее споры о месте и роли прокуратуры в системе государственной власти нашей страны, а также о необходимости и целесообразности ее существования. Общеизвестно, что прокуратура играет существенную, важную роль в установлении на территории страны законности и правопорядка, борьбе с преступностью. Вместе с тем, экономический кризис, неблагоприятные изменения в других сферах жизни общества требуют от органов прокуратуры соответствующих изменений в ее организации и деятельности. Общая штатная численность органов прокуратуры РФ в 2016 году снизилась (по сравнению с показателем 2014 года) почти на 1000 единиц. Так, Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 682 общая численность органов прокуратуры России установлена в количестве 47 912 единиц (вместо 48 836 единиц, ранее установленных Указом Президента РФ от 16.05.2014 № 338). Организационно-управленческие изменения должны проводиться продуманно и взвешенно, в том числе, с учетом исторического и зарубежного опыта функционирования органов прокуратуры, и

должны иметь целью повышение эффективности и результативности деятельности прокуратуры как особого института реализации государственной власти. Повышение же эффективности деятельности возможно лишь в случае наличия (достижения) наиболее оптимальной, соответствующей современным реалиям структуры, квалифицированного кадрового состава и адекватного управления системой органов прокуратуры.

*Целью исследования* является анализ современного состояния и предложение путей совершенствования модели системы управления в органах прокуратуры России с точки зрения классических институтов теории управления.

Реализация данной цели непосредственно связана с решением следующих *исследовательских задач*:

- 1) определить исторические особенности развития системы управления в органах прокуратуры России;
- 2) определить ключевые принципы построения системы управления в органах прокуратуры России;
- 3) выделить критерии и элементы, определяющие систему управления органов прокуратуры России;
- 4) определить принципы построения системы управления в органах прокуратуры в зарубежных странах;
- 5) предложить пути оптимизации современной системы управления в органах прокуратуры России.

*Объектом исследования* являются общественные отношения, возникающие в связи с функционированием системы управления в органах прокуратуры в условиях текущего состояния и в свете целей прокурорского надзора.

*Предмет исследования* составляют правовые нормы, регулирующие систему управления в органах прокуратуры, а также соответствующие нормы международного права, нормы законодательства зарубежных стран, внутренние организационные акты по исследуемой проблематике.

*Степень научной разработанности темы.* Структура органов прокуратуры Российской Федерации часто являлась объектом исследования авторов,

посвящавших, впрочем, свои работы раскрытию сугубо правовых аспектов функционирования органов прокуратуры. Применение инструментария наук об управлении к анализу структуры и системы органов прокуратуры встречается гораздо реже. В основном работы, связанные с выявлением принципов и методов управления в органах прокуратуры, проводились прокурорскими работниками, являющимися сотрудниками научно-исследовательских организаций, включенных в систему органов прокуратуры, в силу чего данные работы носят скорее методический характер. Среди исследований, важных для понимания современного состояния системы прокуратуры, можно выделить работы Ю.Е. Винокурова, Ф.М. Кобзарева, В.И. Рохлина, А.Ф. Смирнова, М.С. Шалумова.

*Методологической основой* диссертации является единство всеобщего, общенаучных и специальных методов познания. В работе использованы методы системного анализа, диалектический, исторический и формально-логический методы. Кроме того, использовались специальные юридические методы познания: формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой.

*Научная новизна исследования* заключается в том, что в работе использован не вполне обычный для исследователей деятельности прокуратуры ракурс – на стыке юриспруденции и менеджмента – в силу чего будет дана оценка особенностям организационного построения системы управления в органах прокуратуры, критериев выделения отдельных органов и подразделений прокуратуры (в том числе, с точки зрения теории организации), которые ранее рассматривались сугубо в правовом поле. Это позволит сделать выводы о возможных путях совершенствования структуры органов прокуратуры РФ для повышения эффективности ее деятельности. Также привлекались источники, раскрывающие исторический аспект возникновения, дальнейшего функционирования и развития прокуратуры с точки зрения изменения его организационной структуры, которые ранее исследовались сугубо в исторических научных работах, ведь что особо актуально сегодня: «Освоение истории особо актуально в переломные периоды, поскольку при выборе направлений и путей

движения в будущее, новых форм и механизмов жизнедеятельности крайне важно не ошибиться в том «фундаменте», том исходном начале, ... из которых и на которых предполагается вести дальнейшее созидание»<sup>1</sup>. Все это позволит сделать выводы о необходимости и путях совершенствования органов прокуратуры РФ для ее соответствия современным условиям жизни России.

На защиту выносятся следующие основные *положения*, содержащие элементы новизны:

1. Система управления в органах прокуратуры Российской Федерации представляет собой организационную структуру субъектов управленческой деятельности, их функции и полномочия, подчиненность друг другу и взаимосвязи, а также порядок создания и кадрового обеспечения органов прокуратуры, формы и методы управленческого воздействия и другие элементы, характеризующие механизм прокурорского надзора и место органов прокуратуры Российской Федерации в государственном механизме.

2. Построение системы управления в органах прокуратуры Российской Федерации обусловлено следующими базовыми принципами: а) территориальный принцип; б) предметно-надзорный принцип; в) функционально-организационный принцип.

3. Критериями, определяющими желательность выделения самостоятельной специализированной прокуратуры (а не подразделения территориальной прокуратуры субъекта Российской Федерации или участка работы районной (городской) прокуратуры) видятся: а) несовпадение границ объекта надзора с границами конкретного административно-территориального образования, географическая обособленность и отдаленность объекта надзора от административного центра; б) особая сфера с ограниченным допуском к сведениям; в) особый круг правоотношений; г) особая социально-политическая значимость объекта, зачастую выходящая за пределы полномочий соответствующих территориальных прокуратур.

---

<sup>1</sup> Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 8.

4. Зарубежный опыт функционирования правоохранительных органов, которые могут считаться аналогами российской прокуратуры, показывает, что основные критерии (территориальный, предметно-надзорный, функционально-организационный) построения системы управления в органах прокуратуры, точно так же определяют принципы организационного построения зарубежных органов прокуратуры. Однако имеются и существенные различия в ряде стран, обусловленные различием в моделях органов прокуратуры в ряде стран (в особенности, относящихся к англо-саксонской правовой семье) и их функциях, определяющих предметы ведения (полномочия).

5. Исходя из рассмотренных в работе критериев, учитывая, в первую очередь, классические управленческие принципы видятся разумными следующие шаги по совершенствованию системы управления в органах прокуратуры:

5.1. Сохранить ветвь военных и транспортных прокуратур;

5.2. Трансформировать природоохранные прокуратуры, прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях в подразделения на правах отделов или управлений в прокуратурах субъектов Российской Федерации, либо на правах отдельных штатных единиц в районных прокуратурах, с возможным выделением прокурорских участков;

5.3. Трансформировать все особо специализированные прокуратуры в подразделения (управления и отделы) классических территориальных органов прокуратуры уровня субъекта РФ с возможной организацией самостоятельных прокурорских участков.

5.4. Создать сеть прокурорских участков как самостоятельных подразделений районных прокуратур, географически наиболее приближенных к объектам надзора и к населению. А также трансформировать ряд районных прокуратур в межрайонные прокуратуры, что может быть обусловлено и сократившейся численностью населения, а также особенностями административно-территориального деления субъекта.

*Теоретическая значимость исследования* состоит в том, что оно позволяет в сконцентрированном виде оценить современное состояние системы управления в органах прокуратуры с точки зрения методов менеджмента. Выводы и рекомендации могут стать основой для дальнейших исследований, позволяющих усовершенствовать текущую систему управления в органах прокуратуры.

*Апробация результатов исследования* состоит в том, что некоторые положения, изложенные в работе, стали предметом двух научных статей, подготовленных для конференций молодых исследователей: «Современные проблемы в деятельности правоохранительных органов» (г.Челябинск, ЮУрГУ, 2016), «Студент и научно-технический прогресс» (г.Челябинск, ЧелГУ, 2016).

*Структура работы* обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

## ГЛАВА 1. ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 1.1. Исторический опыт построения системы управления в органах прокуратуры

Структура органов прокуратуры менялась с течением времени в связи с возникновением либо исчезновением тех или иных целей, задач и надзорных полномочий. Возникновение в России органа по надзору за исполнением законов принято относить к началу XVIII века. Широкое распространение корыстных должностных преступлений привело к тому, что в 1711 году своими указами Петр I учредил фискальную службу, которая считается прообразом прокуратуры, которая была необходима «для знания истинного положения дел на местах по исполнению его государевой воли, выявления фактов противодействия бояр и представителей духовенства проводимым им реформам, борьбы со злоупотреблениями властью или должностными полномочиями, взяточничеством и казнокрадством, а также выполнения иных государственных задач, направленных на укрепление центральной власти и пополнения казны»<sup>1</sup>.

Данный институт, заимствованный из законодательства Пруссии, был создан одновременно с Сенатом как его подразделение. Указом императора от 17 марта 1714 года «О фискалах и о их должности и действии» была создана разветвленная система фискальных органов, а с 1722 года фискалы были прикреплены ко всем коллегиям, фискальная служба учреждалась в вооруженных силах и при церковном управлении<sup>2</sup>. Несмотря на то, что институт фискалата создавался изначально для борьбы с должностными преступлениями, достаточно

---

<sup>1</sup> Кучинская, Е.В. История возникновения, становления и развития российской прокуратуры // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2014. № 2(16). – Научная библиотека КиберЛенинка: <http://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-vozniknoveniya-stanovleniya-i-razvitiya-rossiyskoj-prokuratury#ixzz49dtLGAV5>.

<sup>2</sup> Салмина С.Ю. Прокуратура Челябинской области: Очерки истории. – Челябинск: Каменный пояс, 2001. – С.12.

широкое распространение получили злоупотребления и в самих фискальных органах.

Для решения этой проблемы 12 января 1722 года императором был подписан указ, которым фактически был создан новый орган – прокуратура, и в котором значилось: «быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»<sup>1</sup>. Функции генерал-прокурора закреплялись в указе от 27 апреля 1722 года «О должности генерал-прокурора». Так, генерал-прокурор был подчинен непосредственно и исключительно императору, председательствовал в Сенате, следил за прохождением и обсуждением дел в Сенате, а также исполнением принятых решений. Чуть позднее Сенату было предписано выбрать помощника генерал-прокурора (фактически его заместителя) – обер-прокурора, и прокуроров, состоящих при коллегиях.

Дальнейшее развитие органы прокуратуры получили уже в период царствования Екатерины II. В принятых 7 ноября 1775 года «Учреждениях для управления губерний»<sup>2</sup> впервые закреплялась система органов прокуратуры от генерал-прокурора до уездных стряпчих. В главе XXVII «О прокурорской и стряпческой должности» впервые закреплялись статус и функции прокуроров губернского и уездного звена. При наместническом правлении и при судебных палатах учреждались должности губернского прокурора и губернского стряпчих казенных и уголовных дел. Такие же должности вводились при верхнем земском суде, при губернском магистрате и верхней расправе. В каждом уезде учреждалась должность уездного стряпчего.

Первоначально органы прокуратуры образовывали достаточно простую иерархическую линейную систему с подчинением нижестоящих прокуроров и стряпчих вышестоящим. Функциональное разграничение полномочий между отдельными прокурорами и их помощниками было проведено не очень четко, но

---

<sup>1</sup> Цит. по: Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Призванные Отечеством: российские прокуроры 1722-1917. М., 1997. – С.12.

<sup>2</sup> Российское законодательство X-XX веков: В 9 т. Т.5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. / Под ред. О.И. Чистякова. – М., 1987. – С.274.



в общем виде их можно было разделить следующим образом (в современных терминах): на губернских прокуроров возлагались функции общего надзора, на губернских стряпчих – судебного (гражданского и уголовного).

Губернские прокуроры находились в подчинении как генерал-прокурора, так и генерал-губернаторов. Помощниками губернских прокуроров являлись стряпчие. Был установлен следующий порядок назначения на должности: губернские прокуроры, прокуроры верхнего земского суда, магистрата и верхней расправы назначались Сенатом по предложению генерал-прокурора, губернские стряпчие – Сенатом, стряпчие верхнего земского суда, магистрата и верхней расправы – Сенатом по предложению (представлению) палат, уездные стряпчие – наместническим правлением<sup>1</sup>.

Александр I своим Манифестом от 8 сентября 1802 года «Об учреждении министерств» при создании Министерства юстиции совместил функции генерал-прокурора и министра юстиции в одном лице, прокуратура вошла в состав образованного Министерства юстиции. В остальном роль, функции прокуратуры и ее структура не претерпели какого-либо существенного изменения. Полномочия прокуроров были достаточно широкими и неопределенными, настолько широкими, что отдельные авторы считали осуществляемый ими надзор формальным и поверхностным, а потому неэффективным. Инициатор реорганизации органов прокуратуры генерал-прокурор Д.Н. Замятнин писал: «Отчетливое, добросовестное и своевременное исполнение всего, что возложено на каждого прокурора, превышает силы одного человека и требует времени более, чем каждый самый усердный чиновник может посвятить службе»<sup>2</sup>.

Наиболее существенные изменения места и роли прокуратуры в дореволюционной России произошли в ходе судебной реформы 1864 года, проведенной императором Александром II. По Учреждениям судебных установлений, в которых прокуратуре посвящался 3 раздел «О лицах прокурорского надзора», прокуратура включалась в судебное ведомство.

---

<sup>1</sup> Салмина С.Ю. Указ. соч. С.15-16.

<sup>2</sup> Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Призванные Отечеством: российские прокуроры 1722-1917. М., 1997. –С.376.

Должности прокуроров учреждались при судах всех уровней – судебных палатах и окружных судах. Вместо губернских и уездных стряпчих вводились должности товарищей прокуроров (ныне – помощников прокурора). Должности местных (губернских и уездных) прокуроров постепенно ликвидировались, в результате прекращался прокурорский надзор за губернскими, уездными и городскими установлениями. Статья 135 раздела 3 Учреждений судебных установлений гласила «Предметы занятий лиц, коим вверен прокурорский надзор, ограничиваются делами судебного ведомства»<sup>1</sup>.

Таким образом, по итогам судебной реформы линейная структура прокуратуры еще более упростилась и практически повторяла структуру судов. Кстати, многие современные страны имеют и сегодня практически такую же модель «судоустройственной» прокуратуры, которая своим первоисточником имела французскую систему органов прокуратуры. Поскольку из надзорных полномочий прокуроров были исключены вопросы общего надзора – говорить о каком-либо функциональном делении (структурировании) прокуратуры в данный период не приходится. В таком виде органы прокуратуры просуществовали до Октябрьской революции 1917 года.

После революции все ранее существовавшие государственные органы и институты были упразднены. Декретом «О суде»<sup>2</sup> была разрушена существовавшая судебная система, упразднены институты судебных следователей, прокуратуры, присяжной и частной адвокатуры. Взамен разрушенной судебной системе создавались народные суды (рассматривавшие основную массу гражданских и уголовных дел), революционные трибуналы (для рассмотрения дел контрреволюционной направленности). Производство предварительного следствия осуществлялось особыми следственными комиссиями. В дальнейшем у нового государства назрела острая необходимость объединения (концентрации) надзорной функции в руках одного органа, который был создан в рамках проведения судебно-правовой реформы 1922-1924 годов.

---

<sup>1</sup> Российское законодательство X – XX вв. М., 1991. Т. 8. С. 46.

<sup>2</sup> Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 «О суде» // СПС «Консультант Плюс».

Постановлением ВЦИК от 28.05.1922 было принято Положение о прокурорском надзоре<sup>1</sup>, согласно которому в составе Народного комиссариата юстиции учреждалась государственная прокуратура РСФСР. Возглавлял прокуратуру РСФСР в качестве Прокурора Республики Народный Комиссар Юстиции. Структура отдела прокуратуры Наркомюста РСФСР включала 4 подотдела: общего управления и личного состава прокурорского надзора; общего надзора; надзора за органами следствия, дознания и местами лишения свободы; государственного обвинения и следственную часть.

Положением о прокурорском надзоре на прокуратуру возлагались достаточно широкие полномочия как в сфере уголовного судопроизводства, так и в сфере общего надзора. Согласно п. 2 Положения о прокурорском надзоре на прокуратуру возлагались:

а) осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих законов постановлений;

б) непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления;

в) поддержание обвинения на суде;

г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Положением определялись как обязанности Прокурора Республики, так и обязанности прокуроров на местах. Кроме того, пунктами 7 и 17 Положения при Революционных Военных Трибуналах и Военно-Транспортных Революционных Трибуналах учреждалась Военная прокуратура, состоящая из Военных Прокуроров, непосредственно подчиненных Помощнику Прокурора Республики, состоящему при Верховном Трибунале ВЦИК. Военная прокуратура должна была осуществлять права прокуроров в отношении учреждений и должностных лиц

---

<sup>1</sup> Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре // СПС «Консультант Плюс».

военного ведомства, железнодорожного и водного транспорта в тех местах, где не было общей прокуратуры или где военные и транспортные учреждения и должностные лица соответствующих ведомств были изъяты из ведения губернского прокурора.

Одним из интересных с точки зрения теории управления нововведений в структуре органов прокуратуры было создание в 20 наиболее развитых в промышленном отношении губерниях в составе губернских прокуратур с января 1924 года специальных прокуроров, на которых возлагался надзор за соблюдением трудового законодательства, прежде всего со стороны любых нанимателей рабочей силы. На этих специализированных «трудовых» прокуроров возлагался надзор за исполнением законов инспекцией труда, другими органами и организациями, а также при рассмотрении таких дел в суде. Прокурор по трудовым делам выполнял в сфере действия трудовых отношений все функции прокуратуры, на него возлагалось руководство деятельностью местных прокуроров в отношении трудовых дел путем дачи указаний и разъяснений по отдельным делам<sup>1</sup>. Согласно циркуляру Наркомата юстиции «О работе трудовой прокуратуры» от 11 мая 1925 г. № 98 по наиболее серьезным и сложным трудовым делам следователи должны согласовывать с помощником прокурора по трудовым делам постановления о предании суду и заключения о прекращении преследования. Предписывалось усилить судебную защиту трудящихся путем непосредственного участия трудовой прокуратуры в судебных органах, наблюдения за скорейшим решением дел и незамедлительным исполнением решений, использования права принесения кассационных протестов<sup>2</sup>.

Таким образом, можно увидеть как в данный период появились первые примеры разделения органов прокуратуры по предметам надзора и выделения специализированных прокуратур. В дальнейшем, предметно-надзорная структура органов прокуратуры изменялась: упрощалась в случае ликвидации надзорных

---

<sup>1</sup> Российский прокурорский надзор (под ред. А.Я. Сухарева) – М.: Норма, Инфра-М, 2001. – С.39.

<sup>2</sup> Головки И.И. Защита прокурором трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве. Учебное пособие. – СПб., 2014. – С. 11.

полномочий, либо становилась все более сложной и разветвленной с появлением новых функций и направлений надзорной деятельности, выходом отдельных направлений надзора на первоочередной уровень.

Прокуратура Верховного Суда СССР являлась конфедеративным органом и вследствие этого обладала рядом недостатков, самым основным из которых был отрыв от республиканских и местных органов прокуратуры. Все сложности и проблемы в работе Прокуратуры Верховного суда СССР нашли свое отражение в отчете о деятельности прокуратуры за 1929 и 1930 годы: «не имея ни периферийных органов, ни организационной связи с республиканскими прокуратурами, Прокуратура Верховсуда СССР остается без активной связи с широкими массами и вне возможности наблюдать непосредственные процессы жизненного хода социалистического строительства, что неизбежно обеспечивает актуальность всей ее работы... Все это делает неотложным вопрос о реорганизации Прокуратуры Верховсуда СССР в направлении проведения централизации прокуратуры во всесоюзном масштабе, теснейшей увязки ее с высшим партийным органом и планового согласования и размежевки ее деятельности с работой НК РКИ СССР»<sup>1</sup>.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 года было утверждено Положение о Прокуратуре СССР<sup>2</sup>, где определялись функции прокуратуры, отрасли прокурорского надзора (общий надзор, надзор за исполнением законов судебными органами, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, надзор за законностью действий органов государственной безопасности, милиции, исполнительно-трудовых учреждений), порядок их осуществления, структура органов. В структуру аппарата Прокуратуры СССР входили: Главная военная прокуратура; Главная прокуратура железнодорожного транспорта; Главная прокуратура водного транспорта; отдел общего надзора; уголовно-судебный отдел;

---

<sup>1</sup> Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-8131, оп. 7, д. 39. – цит. по Звягинцев А.Г. История Российской прокуратуры. – С. 51.

<sup>2</sup> Положение о прокуратуре Союза ССР, утвержденное Постановлением ЦИК СССР № 84, СНК СССР N 2621 от 17.12.1933 // СПС «Консультант Плюс».

гражданско-судебный отдел; следственный отдел; отдел по специальным делам; отдел по надзору за местами заключения; отдел по жалобам; отдел кадров; группа учета и информации; особый сектор; управление делами; секретариат.

Реорганизация управления в народном хозяйстве в начале-середине 30-х годов болезненно сказалась на прокуратуре в результате попыток механически перенести отраслевой принцип ее построения на формирование структуры аппаратов прокуратур. В соответствии с решениями XVII съезда ВКП(б) и постановлением ЦИК и СНК от 15 марта 1934 года «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства» прокурором СССР был издан приказ «О перестройке аппарата прокуратуры в центре и на местах»<sup>1</sup>. В нем указывалось, что существующую структуру прокуратуры необходимо реорганизовать по производственному или производственно-территориальному принципу. Вместо существующих функциональных подразделений в аппарате Прокуратуры Союза ССР были созданы сектора: по делам промышленности, по делам сельского хозяйства, по делам торговли, кооперации и финансов, по делам водного транспорта, по делам административно-судебного и культурного строительства; по судебным-бытовым делам. На каждый оперативный отдел возлагалось осуществление всех надзорных функций прокуратуры в соответствующей сфере. Соответственно структуре Прокуратуры Союза ССР поручалось осуществить и перестройку аппаратов всех нижестоящих прокуратур, за исключением специальных — военной и транспортной.

Такая реорганизация, по мнению исследователей, вызывала нарушения функциональных связей, искусственно разделяла прокуратуру на ряд отраслевых прокуратур с замкнутым циклом прокурорской деятельности. В связи с этим постановлением СНК СССР от 5 ноября 1936 года № 1961<sup>2</sup> отделы по отраслям народного хозяйства (промышленный, сельскохозяйственный отделы, отдел по делам торговли, кооперации и финансов, отдел наблюдения за социально-

---

<sup>1</sup> Российский прокурорский надзор (под ред. А.Я. Сухарева). – С. 42.

<sup>2</sup> Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 05.11.1936 № 1961 «О структуре Прокуратуры Союза ССР» – См. Звягинцев А.Г. – Указ. соч. С.57.

культурными учреждениями, отдел по бытовым делам) в аппарате Прокуратуры СССР и нижестоящих органах были упразднены. Таким образом, при определении структуры аппарата прокуратуры был исключен производственный принцип, который не отвечал интересам надзора за законностью. Новая структура органов прокуратуры значительно повысила эффективность деятельности системы и с рядом изменений просуществовала практически до распада СССР в 1991 году.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 года «Об образовании Народного Комиссариата юстиции Союза ССР» органы прокуратуры были выделены из системы народных комиссариатов юстиции, завершив тем самым централизацию прокуратуры.

В годы Великой Отечественной войны система и структура органов прокуратуры, в особенности органов прокуратуры прифронтовой полосы, были перестроены в соответствии с интересами военного времени, многие прокуратуры перешли в подчинение военных прокуратур. На первый план в деятельности органов прокуратуры вышел надзор за исполнением законов военного времени, направленных на охрану общественного порядка, трудовой и государственной дисциплины, прав и законных интересов военнослужащих и их семей, охрану социалистической собственности.

В военное и послевоенное время перед советским обществом остро встали проблемы охраны прав и интересов детей, а также борьбы с детской безнадзорностью, беспризорностью и преступностью. Для решения данной проблемы в структуре центрального аппарата прокуратуры СССР, республиканских и областных прокуратур появились группы по делам несовершеннолетних.

Основные силы органов прокуратуры после войны были направлены на укрепление законности во всех сферах жизни общества, особенно, в сфере экономики. На первый план выдвигались задачи по обеспечению сохранности собственности, соблюдению режима экономии средств и ресурсов. Значительно больше внимания стало уделяться общему надзору, в особенности надзору за

соблюдением и восстановлением прав граждан. Задачи прокуроров в сфере общего надзора были сформулированы в приказе Генерального прокурора СССР № 128 от 17 июня 1946 года «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов», определены полномочия прокуроров по устранению нарушений закона, обозначены основные средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 года принято новое «Положение о прокурорском надзоре в СССР», которое должно было восстановить принципы организации и деятельности органов прокуратуры, наделить Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров дополнительными властно-распорядительными полномочиями по установлению и устранению нарушений закона, в особенности в сфере общего надзора, в стадии производства дознания и предварительного следствия, а также в надзоре за законностью деятельности исправительных учреждений.

В Положении устанавливались задачи и полномочия прокуроров, а также средства реагирования на установленные нарушения закона применительно к каждой из закрепленных отраслей надзора. Впервые в Положении было сформулировано требование о том, что должности прокуроров и следователей вправе занимать только лица, имеющие высшее юридическое образование. Лица, не имеющие высшего юридического образования, могли быть назначены следователями и прокурорами только с согласия Генерального прокурора СССР.

Принятие «Положения» потребовало четкого определения структуры как центрального аппарата Прокуратуры Союза ССР, так и прокуратур союзных и автономных республик, краев и областей. Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1956 года «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР» вводятся отделы по отраслям надзора и различные подразделения по выполнению функциональных задач, обеспечивающих эффективное осуществление такого надзора.

Приказом № 54 от 10 апреля 1956 года Генеральный прокурор СССР утвердил структуру центрального аппарата прокуратуры СССР и прокуратур



республик, краев, областей. При этом в пределах штатной численности органов прокуратуры и выделенных ассигнований были устранены излишние звенья и введены подразделения, предусмотренные вышеуказанным постановлением «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР».

В структуру центрального аппарата прокуратуры СССР входили: отдел общего надзора; следственное управление; отдел по надзору за следствием в органах государственной безопасности; отдел по надзору за рассмотрением в судах уголовных дел; отдел по надзору за рассмотрением в судах гражданских дел; отдел по надзору за местами лишения свободы; отдел по делам о несовершеннолетних; управление кадров; контрольно-инспекторский отдел; отдел систематизации законодательства; отдел статистики; приемная Прокуратуры СССР (на правах отдела); канцелярия Прокуратуры СССР (на правах отдела); хозяйственно-финансовое управление. При Генеральном прокуроре СССР состояли следователи по особо важным делам и методический совет. Кроме того, в состав Прокуратуры СССР включались 2 подсистемы специализированных прокуратур – Главная военная прокуратура и Главная транспортная прокуратура.

После окончания так называемого периода «застоя» в СССР начались радикальные перемены, затронувшие и органы прокуратуры. Были подписаны основополагающие приказы и указания «о коренной перестройке» деятельности органов прокуратуры на всех основных участках. Генеральным прокурором СССР А.М. Рекунковым активно внедрялся системный зонально-тематический (ныне – предметно-зональный – прим. автора) принцип работы прокуроров. Управлениями и отделами Прокуратуры Союза ССР под непосредственным руководством Генерального прокурора разрабатывались так называемые концепции деятельности подразделений по всем направлениям работы органов прокуратуры, которые предварительно обсуждались на коллегиях, а затем уже материализовывались в приказах.

После Чернобыльской катастрофы в 80-ые годы XX века перед прокуратурой встает еще одно направление деятельности – надзор в

экологической сфере. В целях охраны природы и усиления экологического надзора начали создаваться специализированные природоохранные прокуратуры, образование которых, как правило, не было связано с административно-территориальным принципом (как у территориальных прокуратур). В 1985-1986 годах было образовано 7 природоохранных прокуратур (Каспийская водная бассейновая, Восточно-Байкальская, Западно-Байкальская, Хабаровская, Приморская, Сахалинская, Камчатская), в 1988 году – еще 3 (Азово-Черноморская, Архангельская, Туркменская), в 1989 году – еще 8 природоохранных прокуратур, в 1990 году образована Волжская природоохранная прокуратура и другие<sup>1</sup>.

Для выработки концепции прокурорского надзора в условиях «перестройки» по инициативе Генерального прокурора СССР А. Я. Сухарева 1–2 декабря 1989 года в Прокуратуре Союза ССР была проведена Всесоюзная научно-практическая конференция на тему: «Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества». Для внедрения в практику прокурорского надзора выработанных рекомендаций было проведено несколько коллегий по наиболее актуальным проблемам, началась радикальная перестройка функциональных обязанностей прокуратуры. В частности, на базе управления общего надзора были сформированы надзорные структуры: в экономической, социальной и экологической сферах.

В связи с распадом Советского Союза, необходимо было принятие нового закона о прокуратуре. Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» был подписан 17 января 1992 года.

В 2000-2001 годах была проведена серьезная реорганизация структуры прокуратуры. После создания Президентом РФ федеральных округов в мае 2000 года во всех 7 федеральных округах были образованы Управления Генеральной прокуратуры РФ во главе с заместителями Генерального прокурора РФ.

---

<sup>1</sup> Бывальцева С.Г. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства об охране окружающей среды: Учебное пособие. – Екатеринбург, Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. – С. 25.

В начале 2001 года было ликвидировано Второе управление Генеральной прокуратуры РФ (вместо него в одном из управлений образован соответствующий отдел), а специализированные прокуратуры войсковых частей – переименованы в прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и переданы в подчинение прокуратурам субъектов. В марте 2001 года упразднены транспортные прокуратуры на правах областных, а транспортные прокуратуры (приравненные к прокуратурам районов) подчинены прокурорам субъектов Российской Федерации, на территории которых они расположены.

Следующая существенная перестройка органов прокуратуры произошла в 2006-2007 годах. Так, в структуре центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ появились Главные управления, впервые было образовано Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. В конце 2006 года были подготовлены документы для выделения следствия в самостоятельное ведомство, в результате, с сентября 2007 года начал свою работу Следственный комитет при прокуратуре РФ. С 2011 года Следственный комитет РФ был полностью отделен от органов прокуратуры.

В 2007 году приказами Генерального прокурора РФ были вновь образованы и начали функционировать транспортные прокуратуры на правах областных, городские (районные) транспортные прокуратуры были переданы в их непосредственное подчинение. Таким образом, была восстановлена система специализированных транспортных прокуратур. Таким образом, на достаточно коротком промежутке времени мы можем увидеть упразднение и воссоздание особой ветви специализированных органов прокуратуры, что позволяет оценить необходимость подобных шагов как с точки зрения теории управления, так и с точки зрения целесообразности и эффективности.

Федеральным законом от 07 февраля 2011 года № 4-ФЗ были внесены изменения в статью 51 закона «О прокуратуре» Российской Федерации, согласно которой Генеральной прокуратуре Российской Федерации впервые за всю историю прокуратуры были переданы полномочия по ведению единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии

преступности, раскрываемости преступлений, состоянии и результатах следственной работы и прокурорского надзора.

Согласно данной новелле, полномочия Генерального прокурора Российской Федерации были существенно расширены – Генеральному прокурору Российской Федерации предоставлено право единолично устанавливать единый порядок формирования и предоставления отчетности о состоянии преступности, включая регистрацию и прием заявлений и сообщений о преступлениях, обработку данных документов первичного учета преступлений, формирование официальной статистической отчетности о состоянии преступности.

В результате многочисленных преобразований в настоящее время прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, построенную на принципах централизации, единства прокурорского надзора, единоначалия руководства, общих принципах взаимосвязи и взаимодействия элементов структуры, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры, не допускается (ст. 129 Конституции РФ и ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

## 1.2. Законодательное закрепление принципов построения системы управления в органах прокуратуры

Для того, чтобы осветить тему законодательного закрепления принципов построения системы управления в органах прокуратуры, необходимо сначала определиться с понятием управления применительно к органам прокуратуры.

В научной среде получило широкое распространение управление как родовое понятие, характеризующее упорядочение взаимодействия определенного множества элементов или составных частей природы, общества, самого человека<sup>1</sup>.

Сущность управления в прокуратуре в узком смысле состоит в целенаправленном (волевым) воздействии вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров на нижестоящих (подчиненных) с целью надлежащего и эффективного выполнения законодательно возложенных на них задач и функций. В отношении всех органов прокуратуры управленческое воздействие оказывается Генеральной прокуратурой РФ, прокуратуры субъектов РФ осуществляют управление подчиненными им прокуратурами городов (районов), специализированными прокуратурами.

Изучая длительное время особенности управления в различных государственных органах, профессор С.Н. Братановский полагает, что управление в органах прокуратуры представляет собой сложное, многоплановое явление, охватывающее как происходящие в самой системе органов прокуратуры внутренние процессы, так и взаимодействие с окружающей социально-экономической средой<sup>2</sup>. Таким образом, С.Н. Братановский рассматривает понятие управления в широком смысле (как организацию деятельности прокуратуры).

При изучении понятия управления в органах прокуратуры также возникает вопрос о его соотношении с понятием организации работы прокуратуры. В научной среде также нет единства по данному вопросу. Ряд ученых отождествляет эти два понятия, другие считают понятие управления более широким, третьи же, наоборот, более широкий смысл вкладывают в понятие организации, куда включают и управление. Думается, что наиболее верным является третий подход, согласно которому понятие организации работы включает в себя понятие управления. Организация работы в органах прокуратуры представляет собой комплекс взаимосвязанных между собой действий,

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. – С. 21.

<sup>2</sup> Братановский С.Н., Муканбеткалиев А. А. Правовая организация управления в органах прокуратуры. М., Директ-Медиа, 2012. – С.9.

направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации целей и задач прокуратуры. Содержание организации работы, по мнению данной группы ученых, можно представить в виде трех подсистем<sup>1</sup>.

В первую, внутрифункциональную, подсистему входят: анализ деятельности того или иного органа прокуратуры; распределение обязанностей между прокурорскими работниками; организация труда; анализ состояния законности и правопорядка, борьбы с преступностью, прокурорской и следственной практики, прогнозирование и планирование работы; работа с кадрами; контроль и проверка исполнения; оценка работы прокурорских работников; взаимодействие и координация деятельности структурных единиц; руководство; принятие и реализация управленческих решений.

Ко второй, внешнефункциональной, подсистеме относятся: организация надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина; исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; исполнением уголовного наказания; исполнением законов судебными приставами; участия прокурора в рассмотрении дел судами; взаимодействия с другими органами; координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участия в правотворческой деятельности; международного сотрудничества; работы с обращениями граждан и работы по предупреждению преступлений и иных правонарушений.

Третью, вспомогательную, подсистему составляют: делопроизводство, организация и ведение учета, отчетности, систематизации законодательства, материально-технического и финансового обеспечения.

Рассматривая управление сквозь призму функций управления, мы можем выделить следующие классические (по Анри Файолю) функции управления: планирование, организацию, мотивацию и контроль. Позднее, они были

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор (Под ред. Ю.Е. Винокурова), 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Высшее образование, 2005. – С.77-78.

дополнены последователями административной школы управления – координацией. Выполнение всех указанных функций имеет место и в ходе управленческой деятельности в органах прокуратуры РФ.

*Анализ и планирование.* Для совершенствования организации и управления в системе прокуратуры Российской Федерации, определения приоритетных направлений деятельности, формирования планов, подготовки организационно-распорядительных и информационно-справочных документов Генеральной прокуратурой РФ проводится информационно-аналитическая работа. Структурные подразделения Генеральной прокуратуры РФ организуют систематический сбор, накопление и анализ информации о состоянии законности и правопорядка по направлению своей деятельности. В этих целях используются статистические показатели, материалы прокурорских проверок, уголовных, гражданских и арбитражных дел, дел об административных правонарушениях, обращения граждан, сообщения средств массовой информации и иные сведения, характеризующие состояние законности и правопорядка.

Деятельность подразделений Генеральной прокуратуры осуществляется по предметному, зональному и (или) предметно-зональному принципам в соответствии с полугодовыми планами работы. Предложения о включении в план мероприятий, в том числе выездов в прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры, вносятся начальниками главных управлений, управлений и отделов, ректором Академии по согласованию с заместителями Генерального прокурора Российской Федерации. В предложениях должны содержаться сведения о сроках и способах исполнения мероприятий, об исполнителях и (по согласованию) соисполнителях, перечень прокуратур, которые примут участие в исполнении. Мероприятия, в которых предполагается участие других федеральных государственных органов, должны быть предварительно с ними согласованы.

*Организация.* Прокуратура РФ осуществляет свою деятельность в строго определенных законодательством формах (надзор за исполнением Конституции РФ и действующего законодательства, участие в судах, координация

деятельности правоохранительных органов, участие в правотворческой деятельности, и др.). Вместе с тем, методы, порядок, механизм осуществления деятельности законодательством не установлены, а определяются внутренними нормативными и ненормативными актами. Управленческие решения в органах прокуратуры находят отражение в приказах, указаниях, распоряжениях, инструкциях, решениях коллегий и координационных совещаниях, заданиях и других документах, которые являются обязательными для исполнителей. Определенное значение для надлежащей организации деятельности имеют управленческие документы, носящие рекомендательный характер (информационные письма, обзоры, обобщения прокурорской и судебной практики и другие).

*Координация.* Четкая, слаженная и результативная (эффективная) работа невозможна без согласования действий органов прокуратуры разных уровней, а также разных органов прокуратуры одного уровня. Именно упорядочение, согласование действий разных органов и подразделений прокуратуры, четкое разграничение их полномочий и действий составляют суть внутрикоординационной деятельности прокуратуры. Кроме того, прокуратура осуществляет и внешнюю координационную деятельность по согласованию действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

*Мотивация.* Результативность деятельности прокурорских работников во многом зависит от материальной, моральной и иной заинтересованности прокуроров в повышении эффективности своего труда, ответственности за порученное дело. К числу стимулов деятельности прокурорских работников обычно относят: понимание важности и уверенность в значимости выполняемых функций, признание профессионализма и компетентности как основание для продвижения по службе, наличие надлежащего микроклимата в коллективе, хорошего руководителя, справедливое материальное и социальное обеспечение, поощрение за результативное и эффективное исполнение обязанностей. К обстоятельствам, мотивирующим прокурорских работников к эффективной деятельности, можно отнести также и меры наказания (воздействия) за



ненадлежащее исполнение должностных обязанностей – применение мер дисциплинарной ответственности, материальных взысканий.

*Контроль* – одна из основных функций управленческой деятельности, посредством которой устанавливается обратная связь между объектом управления и субъектом и обеспечивается единство исполнения управленческого решения. Контроль обеспечивается систематическим истребованием руководителями подразделений, а также организационно-аналитическим подразделением информации об исполнении организационно-распорядительных документов, поручений, разрешении обращений. Единовременно или с установленной периодичностью соответствующему руководству прокуратуры докладывается о результатах проделанной работы.

В случаях выявления фактов нарушения сроков или неудовлетворительного качества подготовки документов по мотивированному рапорту руководителя подразделения или начальника организационно-аналитического подразделения прокурор назначает проверку соблюдения требований организационно-распорядительных документов, определяет ответственное должностное лицо, соисполнителей и сроки ее проведения. О результатах проверки исполнительной дисциплины проводившее ее должностное лицо составляет мотивированное заключение. Выводы и результаты проверки исполнитель докладывает прокурору или его заместителям с представлением (при необходимости) согласованных с кадровым подразделением проектов приказов о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Рассматривая принципы организации прокуратуры в качестве таковых следует понимать – основополагающие положения, определяющие наиболее существенные черты и признаки деятельности органов прокуратуры, а также предъявляемые к ней требования. Статьей 129 Конституции РФ и статьей 4 Закона о прокуратуре установлено, что прокуратура составляет единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Таким образом, именно в Законе о прокуратуре закреплены

основные принципы построения органов прокуратуры – принцип системности, единства прокурорского надзора (прокурорской деятельности), централизации, законности, публичности, независимости, гласности, профессионализма и другие.

*Принцип системности* означает, что прокуратура РФ включает в себя совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов (органов и организаций), составляющих целостную систему, подчиняющуюся общим (единым) целям, задачам, выполняющим общие функции.

*Принцип единства прокурорского надзора* выражается в единообразных формах организации и деятельности всех органов прокуратуры, единстве установленных единым законодательством целей и задач, а также полномочий прокуроров по осуществлению надзорной деятельности.

*Принцип централизации* относится к организации системы прокуратуры и означает, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим, а все прокуроры – Генеральному прокурору РФ. Все прокуроры – руководители прокуратур на местах назначаются Генеральным прокурором РФ. Исходя из принципа централизации каждый вышестоящий прокурор обязан осуществлять руководство работой подчиненных ему прокуроров, контроль за их деятельностью, а также нести ответственность за правильную организацию ими надзора. Принцип централизации рассматривается учеными как неотъемлемый принцип организации и деятельности прокуратуры, служащий обеспечению единства законности и единства прокурорского надзора, обеспечивающий удобство и простоту управления всеми составляющими систему органов прокуратуры элементами, оперативность в реализации задач организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации<sup>1</sup>.

*Принцип законности* означает, что образованные в соответствии с законодательством органы прокуратуры должны осуществлять надзорные функции в строгих рамках закона и определенных им полномочий, соблюдая предусмотренные законом права и интересы юридических и физических лиц.

---

<sup>1</sup> Смирнов А.Ф. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник / под ред. А.Ф. Смирнова. - М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – С. 33.

Данный принцип имеет особое значение, поскольку именно на органы прокуратуры возложена обязанность по надзору за исполнением законов всеми юридическими и физическими лицами.

*Принцип независимости* выражается в особом организационном построении системы органов прокуратуры, порядке назначения прокурорских кадров, а также подчиненности и подотчетности прокуроров только вышестоящему прокурору и Генеральному прокурору РФ. Кроме того, статьей 4 Закона о прокуратуре установлено, что каждый прокурор в своей деятельности независим и при выполнении возложенных на него обязанностей руководствуется лишь требованиями законов и изданными в соответствии с ними приказами и указаниями Генерального прокурора РФ. Помимо этого ряд ученых выделяют политическую независимость прокуроров в отдельный принцип непартийности<sup>1</sup>.

*Принцип гласности* заключается в том, что органы прокуратуры при осуществлении надзора действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной, специально охраняемой законом тайне. Кроме того, прокуроры всех уровней информируют органы власти соответствующего уровня о состоянии законности на поднадзорной территории, а также о результатах своей работы. Реализация принципа гласности обеспечивается созданием в органах прокуратуры специальных структурных подразделений или помощников прокурора, отвечающих за связь со средствами массовой информации.

*Принцип публичности* означает властный характер полномочий прокуроров, выражающийся в обязательности исполнения их требований. Причем такая обязанность распространяется как вовне (на поднадзорные органы и лиц), так и внутри системы прокуратуры (обязательность требований вышестоящих прокуроров). Реализация прокурорских полномочий может быть сопряжена с применением мер государственного принуждения, предполагающим ограничение

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: конспект лекций / М. П. Поляков, А. Ф. Федулов. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Высшее образование, 2009.— С.35-36.

конституционных прав и свобод физических лиц, а также законных интересов юридических лиц.

Кроме того, исходя из анализа норм Закона о прокуратуре, можно выделить принцип профессионализма, который означает особый порядок формирования кадрового состава прокуратуры. Ряд авторов выделяют и иные принципы, напрямую не закрепленные законодательством, – принцип гуманизма, принцип справедливости, принцип уважения, принцип согласованности деятельности и ряд других<sup>1</sup>.

Как и любая система органов, система органов прокуратуры представляет собой совокупность взаимосвязанных между собой элементов – органов, составляющих целостное единство. При этом для системы прокуратуры характерны связи между элементами структуры как по вертикали (для управления системой по подчиненности), так и по горизонтали (для взаимодействия равнозначных органов и подразделений внутри системы, а также с другими органами и системами). Вертикальный и горизонтальный типы взаимосвязей определяют линейную и функциональную структуру построения органов прокуратуры РФ.

Сущность линейной структуры в органах прокуратуры заключается в построении аппарата управления, состоящего из взаимоподчиненных органов и подразделений. При этой структуре каждый прокурорский работник непосредственно (линейно) подчинен только одному руководителю и с вышестоящими органами и руководителями связан только через него. Линейный руководитель (прокурор) несет полную ответственность за деятельность всех подчиненных ему органов и подразделений. Линейная структура управления считается наиболее простой и эффективной, поскольку строится на четких и простых взаимосвязях подчинения. В органах прокуратуры по такому принципу строятся взаимоотношения между прокурорами (их заместителями) и возглавляемыми ими аппаратами органов прокуратуры соответствующего уровня.

---

<sup>1</sup> Беляков П.А. Принципы деятельности прокурора по защите прав граждан на обращение // Инновации в науке. Выпуск № 1 (50), 2016. – С. 126.

По такому же принципу построены организационные структуры (подразделения) прокуратур субъектов РФ и аппарата Генеральной прокуратуры РФ.

Учитывая, что система органов прокуратуры состоит из таких уровней или звеньев как прокуратуры районов, городов, прокуратуры субъектов РФ, приравненных к ним прокуратур и Генеральной прокуратуры РФ, в ее организационной структуре следует различать ступени управления. Исходя из принципа централизации прокурорского надзора, то есть подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим, а всех прокуроров – Генеральному прокурору РФ, структура управления органов прокуратуры является в основном трехзвенной. Вместе с тем, в случаях со специализированными прокуратурами с полномочиями прокуратур субъектов, не имеющими подчиненных прокуратур, следует говорить о двухзвенной структуре управления.

Функциональная организационная структура состоит из органов и подразделений, специализирующихся на выполнении отдельных, обособленных функций, определенных видах деятельности. К таким структурам относятся природоохранные, транспортные и иные прокуратуры, деятельность которых ограничивается специальными объектами или отдельными отраслями прокурорского надзора (условно назовем такую систему построения органов прокуратуры предметно-надзорной).

Прокуроры городов, районов, прокуроры субъектов РФ, прокуроры специализированных прокуратур, Генеральный прокурор РФ и их заместители являются линейными руководителями. К функциональным руководителям относятся помощники и старшие помощники прокуроров субъектов РФ, помощники и старшие помощники Генерального прокурора РФ. Кроме названных руководителей, определенные функции по организации руководства нижестоящих прокуратур и контроля по конкретной отрасли прокурорского надзора осуществляют прокуроры и старшие прокуроры отделов и управлений (главных управлений) прокуратур субъектов РФ и Генеральной прокуратуры РФ. Фактически они также относятся к функциональным руководителям.

Деятельность этих должностных лиц, как правило, строится на основе предметно-зонального принципа организации работы<sup>1</sup>.

Предметный принцип организации работы означает, что за прокурорами и старшими прокурорами отделов и управлений закрепляется отрасль законодательства (отдельное направление прокурорского надзора) или круг наиболее актуальных вопросов правоприменительной деятельности), по которому они изучают правоприменительную практику, законодательство, участвуют в подготовке плановых заданий, проверке и реализации их итогов и взаимодействуют с прокурорами других структурных подразделений, за которыми закреплены те же вопросы.

Анализируя иерархическую модель управления в органах прокуратуры необходимо понимать, что она обусловлена федеративным устройством России, а также ее административно-территориальным делением. Закрепленной законодательно в этом ключе является трехзвенная иерархическая (линейная) структура прокуратуры РФ, в которую входят Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Высший иерархический уровень – Генеральную прокуратуру РФ (высшее, первое звено) возглавляет Генеральный прокурор РФ. Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений и в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками Генерального прокурора РФ. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров. В структуру

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор/Под ред. Ю.Е. Виокурова. 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Высшее образование, 2005. – С.75-76.

Генеральной прокуратуры РФ на правах структурного подразделения входит Главная военная прокуратура РФ, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором.

Следующий ниспадающий иерархический уровень – был «создан» приказом Генерального прокурора РФ от 05.06.2000 №98, на основании Указа Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», когда в рамках Генеральной прокуратуры РФ были созданы семь управлений в федеральных округах, возглавляемых заместителями Генерального прокурора РФ и координирующих деятельность органов прокуратуры в субъектах РФ, входящих в состав каждого федерального округа.

Следующий иерархический уровень образуют прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним прокуратуры. К их числу относятся прокуратуры республик в составе Российской Федерации, прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных округов и Еврейской автономной области, а также специализированные прокуратуры, действующие на правах прокуратур субъектов РФ (например, Волжская природоохранная, Уральская транспортная прокуратура и другие). В этих прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров отделов, управлений.

Низовой и самый многочисленный иерархический уровень составляют прокуратуры городов и районов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, возглавляемые соответствующими прокурорами. В них устанавливаются должности первого заместителя, заместителей, старших помощников и помощников прокуроров. По решению Генерального прокурора РФ в указанных прокуратурах могут быть образованы отделы, хотя, как правило, такая необходимость отсутствует. Основные направления деятельности прокурорского состава районной (городской) прокуратуры определяются приказом соответствующего прокурора района (города) о распределении служебных обязанностей.

К числу специализированных прокуратур низового звена относятся природоохранные прокуратуры, транспортные прокуратуры, прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, прокуратуры ЗАТО и на особо режимных объектах, военные прокуратуры гарнизонов и приравненные к ним прокуратуры. В городах, где отсутствует районное деление, действуют прокуратуры административных округов с приданием им статуса прокуратур районов в городах. На территориях ряда субъектов Федерации функционируют межрайонные прокуратуры, осуществляющие надзор на территории нескольких районов.

Не смотря на то, что законодательное закрепление получили только иерархические отношения (подчиненности) в прокуратуре, структуру внутренних взаимоотношений органов и подразделений прокуратуры зачастую нельзя объяснить лишь субординационными отношениями. Как представляется, система органов прокуратуры основывается на организационно-управленческих связях трех видов:

– к первому виду следует отнести связи, основанные на субординации или подчинении; такие связи с определенной долей условности можно отнести к чисто управленческим, ведь именно в них реализуется целенаправленное управляющее воздействие вышестоящих органов прокуратуры (субъектов управления) на нижестоящие органы прокуратуры, подразделения, должностных лиц (объекты управления);

– ко второму виду организационно-управленческих связей следует отнести связи, основанные на принципе реординации (обратного упорядочения); поскольку коллектив прокуратуры в целом либо его подразделения и даже отдельные сотрудники имеют свои внутренние цели и задачи организации и деятельности, мотивы, потребности и интересы, последние могут оказывать существенное влияние на возникновение, регулирование и прекращение управленческих отношений и целенаправленную деятельность органов прокуратуры; в данном случае происходит обратное действие,



характеризующееся возникновением отношений между субъектом и объектом управления по типу связи снизу вверх;

– третьим типом связи, который используется в организационной структуре системы органов прокурорского надзора, является связь по типу субъект-субъект, объект-объект; этот тип связи основан на принципе координации или согласования поведения субъектов и объектов управления, ведь такая связь обеспечивает взаимодействие отдельных частей системы органов прокуратуры за счет добровольно согласованного поведения составляющих ее элементов.

Анализируя законодательное (в широком смысле этого слова) закрепление принципов построения органов прокуратуры, необходимо также оценивать и нормы международного права, которые играют немаловажную роль в регулировании деятельности прокуратуры. Например, в Федеральном законе от 30.10.2007 № 237-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года»<sup>1</sup> имеется оговорка о том, что «по вопросам передачи судопроизводства по уголовным делам с назначенными органами Договаривающихся государств сносится Генеральная прокуратура Российской Федерации». Указом Президента РФ от 26.10.2004 № 1362 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, касающихся взаимной правовой помощи»<sup>2</sup> центральным органом по уголовно-правовым вопросам также названа Генпрокуратура РФ. Согласно Указу Президента РФ от 18.12.2007 № 1707 «О центральных компетентных органах Российской Федерации, осуществляющих сотрудничество в рамках Соглашения между государствами — членами Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.10.2007 № 237-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года»// СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 26.10.2004 № 1362 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, касающихся взаимной правовой помощи»// СПС «Консультант Плюс».

незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, и об уполномоченном органе Российской Федерации, ответственном за координацию сотрудничества в рамках этого Соглашения»<sup>1</sup> одним из центральных компетентных органов снова фигурирует Генпрокуратура РФ. Кроме того, нормы права, регулирующие деятельность прокуратуры, содержатся и в двусторонних международных договорах. Так, в Договоре от 2002 года между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о передаче осужденных центральным органом, представляющим российскую сторону, прямо названа Генпрокуратура РФ<sup>2</sup>.

Также отдельные вопросы организации и деятельности прокуратуры закрепляются в актах Президента РФ. Например, Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567 утверждено «Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», Указом от 30.06.1997 № 659 – «Положение о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Особо значимую роль в организации повседневной практической деятельности системы органов прокуратуры играют приказы и указания Генерального прокурора РФ. Генеральный прокурор РФ при принятии правовых актов конкретизирует и детализирует стоящие перед прокуратурой задачи, устанавливает приоритеты, определяет порядок осуществления надзорной и иной деятельности. Приказы Генерального прокурора РФ издаются по ключевым, основополагающим вопросам организации деятельности системы прокуратуры. В качестве таковых могут выступать: общие вопросы организации надзора и

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 18.12.2007 № 1707 «О центральных компетентных органах Российской Федерации, осуществляющих сотрудничество в рамках Соглашения между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, и об уполномоченном органе Российской Федерации, ответственном за координацию сотрудничества в рамках этого Соглашения»// СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — С. 21.

<sup>3</sup> Указы Президента РФ от 18.04.1996 № 567 « Об утверждении Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», от 30.06.1997 № 659 «Об утверждении Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации»// СПС «Консультант Плюс».

управления в органах прокуратуры; вопросы организации работы по отдельным направлениям надзора (например, за исполнением законов); вопросы организации надзора за исполнением определенного вида законов (об охране природы, на транспорте и др.). Также именно приказами Генерального прокурора РФ разграничиваются полномочия территориальных и специализированных прокуратур, решаются другие важнейшие организационно-правовые и управленческие вопросы.

Наиболее важную роль играют приказы по основным направлениям надзорной деятельности прокуратуры, посвященные закреплению отдельных вопросов управленческо-предметного разграничения компетенции<sup>1</sup> и другие. Указания могут быть посвящены вопросам организации надзора за исполнением отдельных видов законов (о собственности и т.п.), порядка и оснований применения отдельных мер прокурорского реагирования и, как правило, регулируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры. Указания могут издаваться на основании обобщения материалов прокурорской практики или результатов конкретных проверок<sup>2</sup>. Распоряжения, в основном, связаны с реализацией мер разового или краткосрочного характера. Посредством

---

<sup>1</sup> Приказы Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов», от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», от 05.09.2011 №277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства», от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ», от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

<sup>2</sup> Например, Указание Генеральной прокуратуры РФ от 06.06.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», от 12.05.2009 №155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами», от 13.08.2009 № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры», от 10.11.2009 № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов» и другие// СПС «Консультант Плюс».

распоряжений регламентируется статус структурных подразделений аппарата Генпрокуратуры РФ, наиболее крупных специализированных прокуратур, порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокуроров.

Кроме того, работники прокуратур субъектов РФ, районных и городских прокуратур руководствуются также принятыми на основании и во исполнение приказов Генпрокурора организационно-распорядительными документами (приказами, указаниями и распоряжениями) соответствующих прокуроров субъектов РФ, издаваемыми ими в процессе оперативного управления органами прокуратуры.

Организация и порядок деятельности Генеральной прокуратуры РФ подробно регулируется Регламентом Генеральной прокуратуры РФ, утвержденным приказом Генерального прокурора РФ от 11.05.2016 № 276, а также положениями об ее конкретных структурных подразделениях (главных управлениях, управлениях, отделах). Регламент подробно описывает порядок подготовки, согласования, регистрации, учета и направления организационно-распорядительных и информационно-аналитических документов Генеральной прокуратуры РФ, составления, утверждения и направления планов работы, организации и проведения коллегий и совещаний и др. Порядок организации деятельности прокуратур субъектов РФ также регулируется Регламентами, принятыми соответствующими прокурорами субъектов РФ.

### 1.3. Оценка основных критериев, определяющих современную систему управления в органах прокуратуры

Система органов прокуратуры построена на ряде принципов, некоторые из которых могут быть отнесены к социально-функциональным и организационно-технологическим принципам управления<sup>1</sup>. Выделение принципов управления в

---

<sup>1</sup> См: Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 2 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. - М: «Статут», 2002. – С.14-22.

законодательно установленных принципах деятельности прокуратуры: а именно принципа централизации, единства прокурорского надзора (прокурорской деятельности), единоначалия руководства, законности, публичности, независимости, гласности<sup>1</sup>, – позволяет проанализировать основные критерии, определяющие систему управления данного органа.

Под структурой чего-либо понимаются его внутреннее устройство, порядок расположения составляющих его звеньев, их соотношение и взаимоотношения. Структура управления – это упорядоченная совокупность взаимосвязанных управленческих подразделений и отдельных должностей, находящихся между собой в устойчивых отношениях, обеспечивающих их функционирование и развитие как единого целого. То есть, структура представляет собой внутреннее устройство, костяк системы.

Структура управления должна удовлетворять множеству требований, которые отражают ее значение для управления (менеджмента). Эти принципы учитываются в принципах проектирования организационной структуры управления. Принципы проектирования организационной структуры:

1) структура должна отражать цели и задачи организации, быть подчиненной производству и его потребностям;

2) структура должна предусматривать оптимальное разделение труда между органами управления и отдельными работниками, обеспечивающее творческий характер работы и нормальную нагрузку, а также надлежащую специализацию;

3) формирование структуры должно быть неразрывно с определением полномочий и ответственности каждого работника и органа управления, с установлением системы вертикальных и горизонтальных связей между ними;

4) структура должна поддерживать соответствие между функциями, обязанностями, полномочиями и ответственностью, так как нарушение его приводит к дисбалансу системы управления в целом;

---

<sup>1</sup> См.: Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: Учебное пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. С.25-29; Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю. Е. и др.; Под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2005. С.20-26; Поляков М. П. Прокурорский надзор: конспект лекций / М. П. Поляков, А. Ф. Федулов. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Высшее образование, 2009. – С.31-39.

5) структура управления должна быть адекватной социально-культурной среде организации, оказывать существенное влияние на решения относительно уровня централизации и детализации, распределения полномочий и ответственности, степени самостоятельности и масштабов контроля руководителей и менеджеров.

Важнейшими требованиями, которым должны удовлетворять организационные структуры управления, являются следующие:

1. Оптимальность. Структура управления признается оптимальной, если между звеньями и ступенями управления на всех уровнях устанавливаются рациональные связи при наименьшем числе ступеней управления.

2. Оперативность. Суть данного требования состоит в том, чтобы за время от принятия решения до его исполнения в управляемой системе не успели произойти необратимые отрицательные изменения, делающие ненужной реализацию принятых решений.

3. Надежность. Структура аппарата управления должна гарантировать достоверность передачи информации, не допускать искажений управляющих команд и других передаваемых данных, обеспечивать бесперебойность связи в системе управления.

4. Экономичность. Задача состоит в том, чтобы нужный эффект от управления достигался при минимальных затратах на управленческий аппарат. Критерием этого может служить соотношение между затратами ресурсов и полезным результатом.

5. Гибкость. Способность изменяться в соответствии с изменениями внешней среды.

6. Устойчивость структуры управления. Неизменность ее основных свойств при различных внешних воздействиях, целостность функционирования системы управления и ее элементов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Основы менеджмента. Учебное пособие / Под ред. проф. И. Ю. Солдатовой, проф. М. А. Чернышева. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>»; Ростов н/Д: Наука-Пресс, 2006. — параграф 5.1.

Вместе с тем, ряд авторов полагает, что система государственного управления России в целом имела и имеет ряд недостатков, связанных с такими характеристиками, как единообразие, центризм, унифицированность, безответственность первых лиц и формализм. Данные недостатки приводили к отсутствию устойчивости и динамики государственного управления. По их мнению, для выхода из такой ситуации необходимо признание системы государственного управления в качестве органической системы, составные части и элементы которой многообразны и способны к непрерывному саморазвитию.

Данными авторами не подвергается сомнению, что статусы государственных органов и государственных должностей должны быть стабильными, но реальное функционирование определяется именно теми, кто в этих органах служит и замещает в них должности. Поэтому ни один однотипный орган (однотипная должность) не реализуются абсолютно одинаковым образом, их человеческий потенциал предопределяет многообразие конкретных и дифференцированных способов, форм, методов и процедур по созданию и реализации управляющих воздействий. Самое большее, к чему реально здесь можно стремиться, видимо, состоит в том, чтобы путем установления компетенции государственного органа, обязанностей и полномочий по государственной должности ограничить произвол и добиться согласования управленческих решений и действий<sup>1</sup>.

Для обеспечения многообразия и целостности системы государственного управления, придания ей устойчивости и динамизма, Г.В. Атаманчуком предложены следующие правила дифференциации и согласования различных элементов государственного управления.

При построении функциональной структуры: предоставление подсистеме государственных органов (либо одному органу) управленческих функций, совместимых по направленности, предмету, содержанию и формам осуществления; сосредоточение в подсистеме достаточно насыщенного,

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., Юрид. лит., 1997. – С.106-107.

концентрированного объема управленческих функций, позволяющего самостоятельно реализовать комплексные управленческие задачи; обеспечение достаточного разнообразия управленческих функций с тем, чтобы они в общей совокупности и комбинировании отдельных из них соответствовали месту, роли и целям подсистемы управления; "наполнение" управленческих функций адекватными их содержанию и объему организационными, информационными и иными ресурсами.

При создании организационной структуры: распределение общего объема организационного потенциала по вертикали и по горизонтали таким образом, чтобы общее, коллективное осуществление управленческих функций и полномочий подсистемы управления органично сочеталось с индивидуальным и ответственным ведением конкретной управленческой работы; установление отчетливо видимых субординационных взаимосвязей, вычленяющих руководящие центры, оперативно исполнительские процессы, обслуживающие действия, линии подчинения и контроля; обязательное формирование координационных, горизонтальных взаимосвязей между одно- и разновидными элементами с тем, чтобы они имели значительный объем свободного, самостоятельного согласования своих действий; неперенное выделение реординационных (инициирующих снизу) взаимосвязей, обеспечивающих самостоятельность и самоуправляемость нижестоящих элементов, а также их способность влиять на вышестоящие; согласованное "расположение" человеческого субстрата организационной структуры и технических средств управления, ведущее к повышению продуктивности управленческих усилий.

При организации управленческой деятельности: обеспечение совпадения социальной роли элементов государственного управления и возможностей людей, призванных его реализовывать; использование многообразных форм и методов осуществления одного и того же элемента государственного управления; последовательная ориентация при работе с элементами государственного управления на их информационное, психологическое и педагогическое восприятие всеми участниками управленческих процессов.



Системное освоение названных правил, по мнению Г.В. Атаманчука, может способствовать развитию многообразия государственного управления и придания ему необходимых устойчивости и динамики<sup>1</sup>.

Структура органов прокуратуры, по общему правилу, является трехзвенной (трехуровневой). В систему органов прокуратуры входят: Генеральная прокуратура РФ (первое, высшее звено); прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также научные и образовательные учреждения (второе, среднее звено); прокуратуры городов и районов и другие территориальные, а также военные и иные специализированные прокуратуры (третье, низовое звено).

Принимая во внимание исторический путь российской прокуратуры, учитывая современное ее состояние, возникает вопрос о том, какие критерии служат основой для образования отдельных прокуратур в общей системе органов прокуратуры России? Наиболее распространенным, традиционным и универсальным является выделение прокуратур по территориальному принципу (критерию). Так образована большая часть прокуратур в системе органов прокуратуры – прокуратуры субъектов РФ, городские и районные прокуратуры. Полномочия данных прокуратур, как правило, распространяются на всю территорию соответствующего административно-территориального образования. Вместе с тем, с учетом оптимизации системы органов прокуратуры РФ, созданы и функционируют также межрайонные прокуратуры, полномочия которых распространяются на территории нескольких административно-территориальных образований<sup>2</sup>. В основе создания межрайонных прокуратур лежат такие управленческие принципы как принцип оптимизации кадрового состава, принцип оптимальности (эффективности), принцип индикативного планирования.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Указ. соч. – С. 109-110

<sup>2</sup> Например, в Москве в соответствии с установленным административно-территориальным делением созданы муниципальные районы и административные округа. С учетом специфики такого деления действуют межрайонные прокуратуры, выполняющие свои функции на территории ряда муниципальных районов, и прокуратуры административных округов.

Территориальные прокуратуры выполняют весь спектр задач и функций прокуратуры, осуществляют все направления деятельности на поднадзорной территории. Прокурорскому надзору, как правило, подлежат все государственные и муниципальные органы, должностные лица, организации, расположенные и осуществляющие деятельность на закрепленной за прокуратурой территории.

Разделение функций происходит внутри территориальных прокуратур (функционально-организационный принцип). В прокуратурах субъектов РФ выделяются главные управления, управления и отделы (в составе управлений и на правах управлений), старшие помощники и помощники прокуроров субъектов по направлениям надзора. Структурные подразделения могут подчиняться заместителям прокурора (например, отделы по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи) либо непосредственно прокурору субъекта РФ (например, отделы по надзору за исполнением законов о противодействии коррупции).

В районных (городских) прокуратурах в зависимости от штатной численности выделяются отдельные работники (группы работников) для осуществления отдельных направлений надзора. Как правило, в каждой прокуратуре выделяют работников, специализирующихся на участии в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел, осуществлении надзора за исполнением законов органами полиции, осуществлении общего надзора (надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод граждан), который обычно подразделяют на надзор в сфере экономики и социальной сфере.

Критерии иного рода применяются при выделении специализированных прокуратур. Их создание и встраивание в универсальную систему территориальных органов прокуратуры обусловлено некоторыми преимуществами, являющимися одновременно недостатками классических территориальных органов прокуратуры. К настоящему времени исторически сложились и функционируют специализированные прокуратуры двух типов: транспортные, военные и по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах (бывшие прокуратуры войсковых частей), которые осуществляют

возложенные на прокуратуру функции в полном объеме в особых сферах правовых отношений; а также природоохранные прокуратуры и прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях, которые действуют только в рамках соответствующих направлений деятельности органов прокуратуры<sup>1</sup>.

Основная роль специализированных прокуратур в системе прокуратуры Российской Федерации заключается в том, что их надзорная деятельность осуществляется в определенных сферах правовых отношений одновременно с территориальными прокуратурами, однако, не пересекаясь с надзорной деятельностью последних<sup>2</sup>. Специализированные органы прокуратуры являются неотъемлемым элементом прокурорской системы, создаваемым в тех случаях, когда существует объективная необходимость обеспечения законности в специфических сферах деятельности, имеющих особую важность для жизнеобеспечения общества и государства. Объясняется это тем, что административно-территориальный принцип построения органов прокуратуры не всегда является оптимальным в тех случаях, когда работа прокуратуры касается ряда специфических сфер деятельности государства<sup>3</sup>.

Оценка критериев образования специализированных прокуратур позволит определить принципы (правила), служащие основой для этого, а также рассмотреть возможности оптимизации системы органов прокуратуры с точки зрения образования новых специализированных прокуратур, либо ликвидации уже существующих.

Отличием военной прокуратуры от других специализированных прокуратур является непосредственное подчинение данной структуры Генеральному прокурору РФ. Так, специализированные прокуратуры соответствующих уровней находятся в составе территориальных прокуратур, подчиняясь в порядке своей деятельности территориальным прокуратурам субъектов с последующим

---

<sup>1</sup> Воронин. Указ. соч. С.163.

<sup>2</sup> Мотин Д. М. Правовой статус транспортной прокуратуры и ее место в системе органов прокуратуры Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2006. – С. 7

<sup>3</sup> Там же. С. 11

подчинением Генеральному прокурору РФ. Органы военной прокуратуры в своем составе имеют гарнизонное, окружное звенья и Главную военную прокуратуру, «не пересекаясь» структурно и по роду своей деятельности с территориальными и специализированными органами прокуратуры<sup>1</sup>.

Прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах занимают особое место в системе органов прокуратуры как по своему назначению (целям своей деятельности), так и по подбору кадров (необходимость иметь соответствующую форму допуска к сведениям, составляющим государственную тайну). Выделение данных специализированных прокуратур обусловлено тем, что распространение на эти особые поднадзорные объекты компетенции органов военной прокуратуры не рационально, а включение данных особых объектов в предмет надзора территориальных прокуратур вызвано трудностями подбора кадров в соответствующей по административно-территориальному признаку прокуратуре. Кроме того, чаще всего объекты надзора имеют федеральное подчинение и «областное» значение, в силу чего рациональным видится формирование прокурорских участков территориальных прокуратур областного звена для надзора на данных объектах, тем более что для этого не требуются существенные организационно-штатные мероприятия<sup>2</sup>. Данные прокуратуры выполняют весь спектр функций, возложенных на органы прокуратуры, и даже хорошо видно на ряде примеров, что их деятельность «вклинивается» в надзоры других спецпрокуратур, не представляя при этом какой-то особой специфики<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры. Конституционная законность и прокурорский надзор / Под ред. М. А. Голубева. М., 2003. С. 119.

<sup>2</sup> Всего в России учреждено 23 подобных прокуратуры: Владимирская, Воронежская, Калужская, Первая, Вторая, Третья и Четвертая Московской области, Тульская, Московская, Архангельская, Санкт-Петербургская, Волгоградская, Ростовская, Казанская, Удмуртская, Пермская, Кировская, Нижегородская, Челябинская, Алтайская, Иркутская, Новосибирская, Хабаровская – сведения официального сайта Генеральной прокуратуры РФ // <http://www.genproc.gov.ru/structure/specific/>

<sup>3</sup> Пример: Санкт-Петербургской прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах проведена проверка соблюдения действующего природоохранного, водного законодательства, а также законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения ОАО «Адмиралтейские верфи» // <http://procspb.ru/news/spb/7285-sankt-peterburgskoy-prokuraturoy-po-nadzoru-za-ispolneniem-zakonov-na-osobo-rezhimnyh-obektah-prove>

Образование в структуре органов прокуратуры транспортных прокуратур вызвано, как правило, особенностями расположения и большой протяженностью транспортных объектов или коммуникаций, особенностями надзорной деятельности, а также необходимостью разграничения полномочий соответствующих территориальных прокуроров.

Кроме того, в настоящее время созданы и функционируют природоохранные прокуратуры на правах прокуратур субъектов и на правах межрайонных прокуратур.

Прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях также выделены из общей системы территориальных прокуратур. Указанные специализированные прокуратуры созданы в целях усиления влияния на состояние законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Таким образом, в настоящее время структура органов прокуратуры, в основном, сформирована в соответствии с комплексом стоящих перед ней задач. Исходя из анализа вышеизложенного, можно сказать, что критериями, определяющими желательность выделения самостоятельной специализированной прокуратуры как отдельного органа (а не отдела (управления) территориальной прокуратуры субъекта Российской Федерации или участка работы районной (городской) прокуратуры) являются несколько функциональных положений, которые будут рассмотрены нами в дальнейшем.

---

dena-proverka-soblyudeniya-deystvuyushchego-prirodoohrannogo-zakonodatelstva или Челябинская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах провела проверку по факту несчастного случая на производстве, произошедшего в августе 2013 года на Миасском машиностроительном заводе // <http://www.chelproc.ru/news/?id=8277>.

## **ГЛАВА 2. КРИТЕРИИ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Территориальная система построения органов прокуратуры**

Традиционным и наиболее распространенным является способ построения органов прокуратуры по территориальному принципу, отражающему национально-государственное и административно-территориальное устройство РФ. Именно таким образом построена основа системы прокуратуры РФ, в которую в качестве структурных подразделений входят Генеральная прокуратура РФ как высшее звено (уровень), прокуратуры субъектов РФ (республик, краев, областей, автономных округов и автономной области) в качестве второго уровня (звена), а также городские и районные прокуратуры, составляющие низшее звено (уровень).

Одной из важнейших особенностей, характеризующих организацию системы органов прокуратуры, является закрепленное статьей 11 Закона о прокуратуре требование о том, что образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются исключительно Генеральным прокурором РФ. Территориальное (вертикальное, иерархическое) построение органов прокуратуры в большей степени отражает линейную структуру управления, согласно которой каждый нижестоящий руководитель (прокурор) подчинен только вышестоящему.

Высшее, руководящее звено системы органов прокуратуры – Генеральную прокуратуру РФ возглавляет Генеральный прокурор РФ, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Генеральный прокурор РФ руководит системой прокуратуры РФ, издает обязательные для исполнения всеми работниками и учреждениями органов прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации

деятельности системы прокуратуры РФ, а также порядок реализации материального и социального обеспечения указанных работников. Генеральный прокурор РФ в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры РФ, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры.

Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей; советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений; помощников и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора РФ имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений и в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками Генерального прокурора РФ. В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров. Также в структуру Генеральной прокуратуры РФ на правах структурного подразделения входит Главная военная прокуратура РФ, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором.

Организация и порядок деятельности Генеральной прокуратуры РФ устанавливается Регламентом Генпрокуратуры РФ, утверждаемым Генеральным прокурором РФ. Все структурные подразделения Генеральной прокуратуры РФ образуются и действуют на основании Положений, также утверждаемых Генеральным прокурором Российской Федерации. В Положениях закрепляется структура подразделения, распределение обязанностей, взаимозаменяемость.

Действующий Регламент Генеральной прокуратуры РФ утвержден приказом Генерального прокурора РФ от 11.05.2016 № 276. Регламент подробно описывает порядок подготовки, согласования, регистрации, учета и направления организационно-распорядительных, информационно-аналитических документов Генеральной прокуратуры РФ, составления, утверждения и направления планов работы, организации и проведения коллегий и совещаний, проведения контрольных мероприятий и др.

Вместе с тем, на построение системы управления органов прокуратуры существенное влияние оказывает обширная территория России и ее федеративное устройство. При таких обстоятельствах обычная линейная структура управления теряет свою эффективность в связи с наличием слишком большого количества управляемых субъектов и удалением руководителя высшего уровня от «земли», от конкретных исполнителей. Существующее количество субъектов РФ является слишком большим, а потому сложно и малоуправляемым. Конечно, вопрос об оптимальном количестве субъектов РФ для целей их наиболее эффективной управляемости не может быть решен однозначно. Какие-либо юридические критерии оптимальной численности субъектов федеративного государства отсутствуют. В теории управления наиболее оптимальным считается количество «единиц управления», колеблющееся между пятью и девятью. При числе управляемых более девяти управленческие решения перестают быть оптимальными<sup>1</sup>. Тем не менее, большая эффективность управления субъектами федерации, несомненно, была бы достигнута в результате завершения уже начатого процесса укрупнения субъектов РФ (и, соответственно, выравнивания их статуса и уменьшения количества).

Для повышения управляемости и ее эффективности на основании Указа Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента в Российской Федерации в Федеральном округе» были проведены административные преобразования в структуре управления государственной властью – образованы семь федеральных округов с введением в каждом из них

---

<sup>1</sup> Завьялов П.С., Демидов В.Е. Маркетинг. М.: Международные отношения, 1988. – С. 46



полномочного представителя Президента РФ. Стремление к нивелированию тех же недостатков и повышению степени управляемости прокуратурами субъектов РФ привело к созданию на основании приказа Генерального прокурора РФ от 05.06.2000 № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» в образованных семи федеральных округах самостоятельных управлений Генеральной прокуратуры РФ, возглавляемых заместителями Генерального прокурора РФ. Такие Управления созданы в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Функции управления Генеральной прокуратуры РФ в Северо-Кавказском округе возложены на Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональных отношениях на Северном Кавказе.

Деятельность управлений призвана обеспечить верховенство закона, единство и укрепление законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства на территории федеральных округов. В соответствии с Положением об управлениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, утвержденным Генеральным прокурором Российской Федерации 27.05.2015, в целях решения возложенных задач, управления, в частности:

1) организуют и контролируют деятельность прокуратур субъектов Российской Федерации в округе по надзору за соблюдением положений Конституции Российской Федерации и иного законодательства;

2) осуществляют надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами контроля в округе, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

3) обеспечивают формирование ежегодного сводного плана проведения плановых проверок межрегиональных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, наделенных контрольно-надзорными функциями;

4) осуществляют надзор за исполнением законов территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти окружного уровня, уполномоченными проводить оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

5) обеспечивают межведомственное взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов в округе по борьбе с преступлениями и правонарушениями;

6) анализируют и обобщают данные о состоянии законности и правопорядка на территории федерального округа, участвуют в формировании государственной и ведомственной статистической отчетности.

Второй уровень управления в системе органов прокуратуры РФ составляют образованные в соответствии с федеративным делением страны прокуратуры субъектов РФ. Согласно ст. 5 Конституции Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения. Между субъектами РФ существуют существенные различия (по занимаемой территории, по численности населения, по удельному весу городского населения, по стадии социально-экономического развития и климатическим условиям).

В каждом из субъектов имеется соответствующая прокуратура (прокуратуры республик в составе Российской Федерации, прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных округов и Еврейской автономной области). Все прокуратуры субъектов имеют равные правовые статусы, объемы полномочий. Отличительные же особенности каждого из субъектов накладывают отпечаток, в основном, лишь на организационно-функциональную структуру построения прокуратур, на чем мы остановимся подробнее в последующих частях настоящей работы. В настоящем параграфе отметим лишь то общее, что имеется в системе управления и структуре всех «субъектных» прокуратур.

Прокурор субъекта РФ назначается на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектом РФ в

порядке, установленном субъектом Российской Федерации. Прокурор субъекта РФ освобождается от должности также Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

Прокуроры субъектов РФ руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора РФ, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками, могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором РФ.

В прокуратурах субъектов РФ образуются коллегии, управления и отделы (на правах управления либо в составе управлений). Начальники управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками прокуроров субъектов Федерации или приравненных к ним прокуроров.

Порядок организации и деятельности прокуратур субъектов РФ регулируется Регламентами, принятыми соответствующими прокурорами субъектов РФ. Так, в прокуратуре Челябинской области действует Регламент, утвержденный приказом прокурора Челябинской области от 12.12.2013 № 80.

Низовое и самое многочисленное звено органов прокуратуры составляют прокуратуры городов и районов, возглавляемые прокурорами городов (районов) и образуемые в соответствии с административно-территориальным делением.

Прокуроры городов и районов назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. В прокуратурах городов (районов) устанавливаются должности первого заместителя, заместителей, старших помощников и помощников прокуроров. По решению Генерального прокурора РФ в указанных прокуратурах могут быть образованы отделы, хотя, как правило, такая необходимость отсутствует.

Для более действенного и оперативного осуществления прокурорского надзора, приближения прокурорских органов к населению города-столицы республик, краевых и областных центров делятся на более мелкие территориальные единицы (внутригородские районы, округа), соответственно, в них образуются районные (окружные) прокуратуры с подчинением городским прокуратурам. Прокуроры городов с районным делением руководят деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур, вносят вышестоящим прокурорам предложения об изменении штатной численности своих аппаратов и подчиненных прокуратур, о кадровых изменениях.

Существует и обратная тенденция (укрупнения). Так, для улучшения управляемости нижестоящих прокуратур районного (городского) уровня могут образовываться межрайонные прокуратуры (по сути аналогичные прокуратурам городов с районным делением). В таких случаях можно говорить о наличии 4-уровневой системы управления (прокуратуры городских районов – прокуратура города – прокуратура субъекта – Генеральная прокуратура РФ). Именно таким образом построена система организации работы прокуратур в городе Челябинске (где, в том числе, для руководства прокуратурами районов города действует прокуратура г. Челябинска, в свою очередь, подчиненная прокуратуре Челябинской области).

Деятельность городских и районных прокуратур, распределение обязанностей между работниками, взаимозаменяемость определяются приказами горрайпрокуроров о распределении обязанностей, являющимися одним из основных управленческих документов в органах прокуратуры низового звена). При подготовке приказа прокурор должен знать виды работ, составляющих содержание деятельности прокуратуры, необходимое для их выполнения время, а также сложность работы. Исходя из всех указанных условий, с учетом штатной численности прокуратуры он должен обеспечить равномерную нагрузку всех сотрудников прокуратуры. При этом необходимо четко зафиксировать должностные обязанности каждого работника с учетом его квалификации, стажа

и опыта работы по специальности, психофизиологические особенности и другие факторы.

В прокуратурах городов и районов действуют наиболее простые управленческие схемы, основанные на единоличном руководстве прокурора города (района), его полной ответственности за деятельность прокуратуры, а также непосредственном подчинении ему всех работников.

Территориальными прокуратурами в полном объеме осуществляется деятельность по всем направлениям надзора, выполняется весь спектр функций и задач, поставленных перед органами прокуратуры, используется весь объем полномочий надзорного органа.

Необходимость выделения в едином прокурорском надзоре основных направлений (отраслей) прокурорского надзора порождена также потребностью в специализации прокурорских кадров. Осуществление надзора требует от прокуроров глубокого знания огромного числа законов и подзаконных актов, исполнение требований которых проверяется прокурором. Максимально глубокое знание требований всех действующих на территории РФ законов, методов выявления и устранения их нарушений, одним прокурором практически невозможно<sup>1</sup>. Решением этой проблемы и является специализация, существующая не только в прокуратуре, но и в других системах органов (судебной системе, системе МВД и других правоохранительных органов). В соответствии с этим в едином прокурорском надзоре согласно п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре выделяются следующие основные направления (отрасли) прокурорского надзора:

1. *Надзор за исполнением законов.* Это направление надзора является наиболее широким и включает в себя 2 составляющие:

– надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соответствием законам издаваемых правовых актов;

– надзор за соответствием законам издаваемых поднадзорными органами правовых актов.

---

<sup>1</sup> Винокуров. Указ. соч. С. 27.

В связи с чрезвычайной широтой предмета рассматриваемой отрасли прокурорского надзора в ее пределах на практике выделяются дополнительные, более узкие направления (подотрасли), например надзор за исполнением законов в социальной сфере, в экономической сфере, в сфере исполнения законодательства о несовершеннолетних, в сфере природоохранного законодательства и т.д. Наиболее важные виды законодательных актов, надзор за исполнением которых представляет особую актуальность, отмечаются в специальных «отраслевых» приказах Генерального прокурора РФ.

Эффективность прокурорского надзора за исполнением законов во многом зависит от того, как организована работа органа прокуратуры. Организация работы по надзору за исполнением законов – составная часть организации работы прокуратуры в целом. Под организацией работы прокуратуры понимается совокупность взаимосвязанных и взаимодополняемых мер (мероприятий, элементов) по подбору, расстановке, повышению квалификации прокурорских кадров, постоянному регулированию (направлению) их деятельности, обеспечению их всеми необходимыми средствами, сбору и анализу информации, анализу работы прокуратуры и ее оценке, планированию работы, контролю за выполнением планов, объединению усилий оперативного состава, других органов в целях достижения высоких конечных результатов в плане укрепления законности.

В городских (районных) прокуратурах в зависимости от штатной численности прокуратуры эта работа закрепляется за одним или несколькими помощниками (старшими помощниками) прокурора. В крупных прокуратурах возглавлять такую группу помощников прокурора может заместитель прокурора, курирующий данное направление надзора. При отсутствии в штате прокуратуры помощников прокурора, надзор за исполнением законов закрепляется обычно за заместителем прокурора и реже – за прокурором. В прокуратурах субъектов эта работа выполняется соответствующими управлениями или отделами по надзору за исполнением законов, внутри которых за отдельными работниками или

группами работников закрепляются конкретные направления прокурорского надзора.

2. *Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.* Специфика этой отрасли надзора определяется сферой общественных отношений, связанных с правами и свободами граждан (трудовые, жилищные, политические права, на социальную защиту и обеспечение и другие). При этом предметом особого внимания прокуроров должно быть соблюдение прав и свобод наиболее слабозащищенных категорий населения (инвалидов, престарелых, детей и т.п.).

3. *Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.* Предметом данного направления надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина; установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях; выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования; а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

4. *Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.* Данное направление надзорной деятельности включает в себя 3 более узких направления (подотрасли надзора):

- надзор за законностью нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

- надзор за соблюдением установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

- надзор за законностью исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

5. *Участие прокурора в рассмотрении дел судами.* Данное направление надзорной деятельности с определенной долей условности можно назвать собственно надзорной деятельностью, поскольку в течение длительного времени из функций прокуратуры исключен надзор за деятельностью судебных органов. В настоящее время данное направление деятельности прокуратуры включает в себя 3 основных подсистемы (в сфере уголовного, гражданского и арбитражного судопроизводства). Деятельность прокуратуры по всем 3 направлениям, в основном, регулируется соответствующим процессуальным законодательством.

Для осуществления данных направлений надзора в прокуратурах субъектов РФ практически повсеместно образованы уголовно-судебное управление, а также отделы участия прокуроров в гражданском и арбитражном судопроизводстве. Работники, за которыми закрепляются обязанности по участию в рассмотрении судом гражданских дел, выделяются лишь в крупных прокуратурах с большим объемом рассматриваемых соответствующими судами гражданских дел. Поскольку в системе арбитражных судов отсутствуют суды районного уровня, в низовых прокуратурах данное надзорное направление существует лишь в усеченном варианте (в формате направления проектов заявлений и исковых заявлений в прокуратуры субъектов РФ).

## 2.2. Предметно-надзорная система построения органов прокуратуры

В наибольшей степени функциональный (или предметно-надзорный) принцип построения структуры управления в системе прокуратуры РФ отражают подсистемы специализированных прокуратур.

Как уже отмечалось, по общему правилу, структура органов прокуратуры является трехзвенной (трехуровневой). В систему органов прокуратуры входят:



Генеральная прокуратура РФ (первое, высшее звено); прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также научные и образовательные учреждения (второе, среднее звено); прокуратуры городов и районов и другие территориальные, а также военные и иные специализированные прокуратуры (третье, низовое звено).

Соответственно, в системе прокуратуры действуют специализированные прокуратуры как на правах прокуратур субъектов РФ (второй уровень), так и на правах городских (районных) прокуратур (низового уровня). Вместе с тем, в случае со специализированными прокуратурами организационная структура может быть и двухзвенной (в случае функционирования спецпрокуратуры субъектного уровня без подчиненных ей нижестоящих специализированных прокуратур). Специализированные прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов РФ (военные, транспортные и другие), назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

Особым своеобразием отличаются органы **военной прокуратуры**. Подсистема органов военной прокуратуры является отдельной ветвью органов прокуратуры РФ. Данному виду специализированных прокуратур в Законе о прокуратуре посвящена отдельная глава VI.

В соответствии со ст. 46 Закона о прокуратуре систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов. В военных прокуратурах, приравненных к прокуратурам городов и районов, по решению Главного военного прокурора могут создаваться прокурорские участки.

Существуют прокурорские участки окружных военных прокуратур, а также прокуратур гарнизонов и войсковых частей. В военных прокуратурах флотов, военной прокуратуре Ракетных войск стратегического назначения не встречаются прокурорские участки, что обусловлено сущностью предмета и характером объектов надзора.

В местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации, где в соответствии с международными договорами находятся войска Российской Федерации, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором РФ на органы военной прокуратуры.

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов осуществляются Генеральным прокурором РФ, приказы которого по этим вопросам реализуются в соответствии с директивами Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, командования других войск, воинских формирований и органов. Иные организационно-штатные вопросы решаются Главным военным прокурором совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ, командованием других войск, воинских формирований и органов в пределах установленной штатной численности.

Численность военнослужащих и лиц гражданского персонала определяется отдельно от общей штатной численности органов прокуратуры РФ. Она выделяется органам военной прокуратуры за счет и пропорционально численности соответственно Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований. Численность личного состава органов военной прокуратуры включается в штатную численность Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

Свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Соответственно, поскольку

Вооруженные Силы РФ строятся не по территориальному принципу, территориальные прокуратуры не могут выполнять в них надзорные полномочия.

Таким образом, образование военных прокуратур напрямую связано с директивами Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, командования других войск, воинских формирований и органов. Критериями же выделения органов военной прокуратуры в отдельную ветвь прокуратуры является наличие особого предмета надзорной деятельности (особый режим организации и деятельности воинских формирований и иных объектов оборонного комплекса страны, специфика его структуры и управления), а также особая важность данного вида надзора для безопасности и нормального функционирования государства.

Образование специализированных военных прокуратур является частой практикой в зарубежных государствах<sup>1</sup> и признано соответствующим стандартам обеспечения законности и надлежащего порядка судопроизводства<sup>2</sup>.

Отличием военной прокуратуры от других специализированных прокуратур является непосредственное подчинение данной структуры Генеральному прокурору РФ. Так, иные специализированные прокуратуры городского (районного) уровней в своей деятельности находятся в подчинении у территориальных прокуроров субъектов с последующим подчинением Генеральному прокурору РФ. Органы военной прокуратуры в своем составе имеют иное деление (гарнизонное, окружное звенья и Главную военную прокуратуру), а потому структурно и по роду своей деятельности не «пересекаются» с территориальными и иными специализированными прокуратурами.

Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, расстановку и воспитание

---

<sup>1</sup> Более подробно описано в Georg Nolte. European Military Law Systems. Berlin: De Gruyter Recht. – С.168-170

<sup>2</sup> Так, военные прокуратуры в том или ином виде существуют в Украине, Беларуси, Казахстане, Китае, Вьетнам, Таджикистан, Кыргызстан, Армения, а также существуют их аналоги в Израиле, Дании, Великобритании, Польше, Италии, Бельгии, Испании // Сведения официальных сайтов генеральных (верховных) прокуратур мира.

кадров, проводит аттестацию военных прокуроров, издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами. Главный военный прокурор подчинен и подотчетен Генеральному прокурору РФ. Главный военный прокурор имеет первого заместителя и заместителей, старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений, и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Структуру Главной военной прокуратуры составляют управления, отделы (самостоятельные и в составе управлений), канцелярия и приемная. Начальники управлений и самостоятельных отделов являются старшими помощниками, а их заместители, начальники отделов в составе управлений, канцелярии и приемной – помощниками Главного военного прокурора. Положения о структурных подразделениях Главной военной прокуратуры утверждаются Главным военным прокурором. В управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

**Прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах** занимают особое место в системе органов прокуратуры как по своему назначению (целям своей деятельности), так и по подбору кадров (необходимость иметь соответствующую форму допуска к сведениям, составляющим государственную тайну). Они образованы Указом Президиума Верховного Совета СССР от 01.06.1979 «О судах, прокуратуре, адвокатуре, нотариате и органах внутренних дел, действующих на особо режимных объектах» в целях охраны государственной тайны и обеспечения установленного режима секретности на особо режимных объектах, перечень которых устанавливался Советом Министров СССР (ныне – Правительством РФ).

Ранее надзорные полномочия на таких объектах осуществлялись прокуратурами войсковых частей, но с принятием приказа Генерального прокурора РФ от 26.07.2001 № 47 «Об организации надзора за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе» появилось понятие прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, за которыми

данный вид надзорной деятельности закреплён и в настоящее время. Вместе с тем, приказами Генерального прокурора РФ предусматривается возможность в случае отсутствия на территории субъекта РФ специализированной прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах возлагать надзор на работников районных (городских) прокуратур, имеющих соответствующую форму допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

В настоящее время в структуре прокуратуры РФ можно выделить 2 вида таких специализированных прокуратур – собственно прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и прокуратуры закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).

В первом виде прокуратур все направления надзорной деятельности осуществляются на поднадзорном особо режимном объекте. Во втором виде прокуратур надзорные полномочия реализуются по территориальному принципу и распространяются на всю территорию закрытого административно-территориального образования, на все расположенные и действующие в нем государственные и муниципальные органы, их должностных лиц, организации (ЗАТО г. Мирный, ЗАТО г. Саров, ЗАТО г. Знаменск, ЗАТО Заречный, ЗАТО Шиханы, ЗАТО г. Межгорье, ЗАТО г. Озерск, ЗАТО г. Снежинск, ЗАТО г. Трехгорный, ЗАТО г. Вилючинск). Таким образом, в случаях с прокуратурами ЗАТО можно говорить о территориальном принципе выделения специализированных прокуратур.

Думается, что в ряде случаев, с учетом характера работы особо режимного объекта, объема и эффективности работы спецпрокуроров, было бы целесообразным возложить надзорные полномочия на работников соответствующих территориальных прокуратур (с упразднением соответствующей специализированной прокуратуры).

Таким образом, выделение данных специализированных прокуратур обусловлено тем, что распространение на эти особые поднадзорные объекты компетенции органов военной прокуратуры не рационально, а включение данных

особых объектов в предмет надзора территориальных прокуратур вызвано трудностями подбора кадров в соответствующей по административно-территориальному признаку прокуратуре. Чаще всего объекты надзора имеют федеральное подчинение и «субъектное» значение, в силу чего рациональным видится формирование прокурорских участков территориальных прокуратур областного звена для надзора на данных объектах, тем более что для этого не требуется существенные организационно-штатные мероприятия.

Выделение в структуре органов прокуратуры **транспортных прокуратур** вызвано, как правило, особенностями расположения и большой протяженностью транспортных объектов или коммуникаций, особенностями надзорной деятельности, а также необходимостью разграничения полномочий соответствующих территориальных прокуроров.

В настоящее время в систему органов прокуратуры РФ входят транспортные прокуратуры как с полномочиями прокуратур субъектов РФ, так и с полномочиями районных прокуратур. Однако, такое положение дел существовало не всегда. В 2001 году транспортные прокуратуры на правах прокуратур субъектов РФ были упразднены, их надзорные полномочия переданы соответствующим прокуратурам субъектов РФ. Впоследствии, в связи с необходимостью усиления надзора, укрепления правопорядка и законности, обеспечения безопасности на стратегически важных для РФ объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта, а также в связи с необходимостью усиления защиты экономических интересов страны в таможенной сфере – транспортные прокуратуры на правах субъектов вновь были созданы, однако, с выработкой принципиально новых подходов к организации их деятельности.

Первым шагом в восстановлении системы транспортных прокуратур явилось создание Приказом Генерального прокурора РФ от 16.12.2006 № 117

Московской межрегиональной транспортной прокуратуры<sup>1</sup>. Далее, приказами Генерального прокурора РФ от 27.04.2007 №№ 70 и 71, от 11.05.2007 №№ 80, 81, 82, 83 и 84 образованы транспортные прокуратуры с полномочиями прокуратур субъектов РФ – Южная, Северо-Западная, Дальневосточная, Западно-Сибирская, Восточно-Сибирская, Приволжская и Уральская. Все эти прокуратуры были наделены полномочиями по осуществлению надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах.

Так, приказом Генерального прокурора РФ от 11.05.2007 № 80 «Об образовании Дальневосточной транспортной прокуратуры» образована вышеуказанная транспортная прокуратура с полномочиями прокуратуры субъекта РФ. Пунктом 3 приказа надзорные полномочия данной прокуратуры распространены на территории Камчатского, Приморского, Хабаровского краев, Магаданской и Сахалинской областей, Еврейской автономной области. Кроме того, пунктом 4 данного приказа компетенция транспортной прокуратуры распространена также на территории Амурской области и Республики Саха (Якутия) в пределах участков Дальневосточной железной дороги. Таким образом, исходя из содержания приказа, прокуратура образована для осуществления надзора за Дальневосточной железной дорогой.

В основу формирования транспортных прокуратур на правах прокуратур субъектов РФ был положен принцип, основанный на уже существующей системе организации деятельности подразделений железнодорожного, морского и внутреннего водного транспорта, органов внутренних дел на транспорте, с учетом их экстерриториальной деятельности. Также при их образовании было учтено и расположение органов управления, контроля и надзора в сфере транспорта в федеральных округах. При этом распространение компетенции прокуратур в пределах нескольких железных дорог позволило в определенной мере охватить прокурорским надзором границы федеральных округов. Единственным

---

<sup>1</sup> Об образовании Московской межрегиональной транспортной прокуратуры: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.12.2006 № 117 // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.

исключением в этом плане стала Калининградская область, на территории которой, ввиду особого географического положения, сохранились полномочия областной прокуратуры по организационному и процессуальному руководству транспортными прокуратурами районного уровня<sup>1</sup>.

Таким образом, критериями образования самостоятельных транспортных прокуратур являются учет местных условий, особенностей надзорной деятельности, протяженность транспортных коммуникаций, расположение тех или иных водных или транспортных объектов, а также особенности нахождения и функционирования поднадзорных органов на территории одного или нескольких территориальных образований или даже субъектов РФ (что затрудняет осуществление надзора со стороны отдельных территориальных прокуроров).

Особое место транспортных прокуратур в системе специализированных прокуратур Российской Федерации обусловлено стратегически-важной государственной необходимостью соблюдать, поддерживать, охранять и защищать транспортную безопасность страны, а также специфичностью: самого объекта – транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, речного); правовых отношений, возникающих по поводу этого объекта; правового регулирования расследования преступлений, совершаемых на транспорте<sup>2</sup>.

«Специализированные **природоохранные прокуратуры** создаются там и тогда, где и когда территориальные прокуратуры самостоятельно не в состоянии по объективным причинам обеспечить выполнение всех возложенных на прокуратуру функций в сфере экологии в полном объеме»<sup>3</sup>. Созданы и действуют природоохранные прокуратуры на правах прокуратур субъектов и межрайонные прокуратуры на правах районных (городских) прокуратур. Так, приказом Генерального прокурора РФ учреждена Волжская межрегиональная

---

<sup>1</sup> Приказами Генерального прокурора РФ образованы транспортные прокуратуры// Законность. – 2007. – № 7. – С. 59.

<sup>2</sup> Мотин Д. М. Правовой статус транспортной прокуратуры и ее место в системе органов прокуратуры Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2006. – С. 9.

<sup>3</sup> Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, издательство «Экслит», 2003. – С. 23.



природоохранная прокуратура с полномочиями прокуратуры субъекта РФ. Преимущества построения специализированных прокуратур по межрегиональному принципу, перед территориальными прокуратурами рассматривались А. В. Паламарчуком<sup>1</sup> и на примере результатов работы отдельных природоохранных прокуратур могут быть описаны следующим образом:

1. специализированная природоохранная прокуратура на основе сбора и анализа информации и имеющих место правонарушений может делать вывод о состоянии законности в этой сфере в целом по эколого-географическому региону... в прокуратуре формируется компьютерный банк статистических и научных данных... позволяет устанавливать основные тенденции и динамику правонарушений, выявить основные группы загрязнителей окружающей среды, определять задачи, способные реально улучшить условия проживания населения;

2. деятельность природоохранных прокуратур позволяет проводить проверки исполнения законодательства на предприятиях различных отраслей и ведомств скоординированно по всему юрисдикционному региону;

3. сравнительный анализ статистических данных о работе территориальных прокуратур РФ и Волжской межрегиональной прокуратуры показывает, что результативность работы первых в среднем в 5-8 раз ниже, чем межрайонных природоохранных прокуратур, входящих в состав Волжской природоохранной прокуратуры;

4. межрегиональная природоохранная прокурорская система, подчиненная непосредственно Генеральной прокуратуре РФ, на деле имеет возможность противостоять местническим и узковедомственным интересам в использовании природных ресурсов.

Данные критерии образования указанного вида специализированных прокуратур не вполне понятны и объяснимы. По-видимому, критериями

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации А.В. Паламарчука. М., 2014. – С. 10-23.

образования данного вида специализированных прокуратур являются особенности надзорной деятельности – исполнение законов об охране природы и окружающей среды, а также расположение природных объектов. Вместе с тем, определенные особенности имеются в каждом направлении надзорной деятельности прокуратуры, что не требует образования для осуществления этих полномочий отдельных органов прокуратуры.

Кроме того, в связи с повсеместным ухудшением экологической обстановки в стране, задачи усиления и совершенствования надзора за исполнением законов об охране природы и окружающей среды стоят перед всеми прокуратурами России. Поскольку ст. 43 Конституции РФ право на безопасную окружающую среду закреплено за всеми гражданами России, выделение природоохранных прокуратур только в каких-то отдельных территориях либо для надзора за отдельными природными объектами с точки зрения теории организации и принципов оптимизации и эффективности представляется не вполне целесообразным.

**Прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях** также выделены из общей системы территориальных прокуратур. Указанные специализированные прокуратуры созданы в целях усиления влияния на состояние законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. Эти прокуратуры действуют на правах районных прокуратур с подчинением прокурорам соответствующих субъектов РФ и выделены из общей системы территориальных прокуратур в связи с наличием особого предмета надзора, его особой важностью, закрытостью и опасностью для общества.

На эти прокуратуры возложен надзор за соблюдением законов в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы администрацией этих учреждений, а также специальными подразделениями по обеспечению безопасности объектов этой системы.

Из общей системы специализированных прокуратур «выбиваются» отдельные, «особо» специализированные прокуратуры – как, например,

прокуратура Московского метрополитена, которая создана для осуществления надзора за ГУП «Московский метрополитен», 200 введенными в эксплуатацию станциями метрополитена и прилегающими к ним подземными переходами (строящиеся станции метрополитена не являются поднадзорными объектами прокуратуры Московского метрополитена), УВД на Московском метрополитене и девятью отделами полиции, обеспечивающими порядок на Московском метрополитене. Также существуют Прокуратура комплекса «Байконур», Прокуратура космодрома «Восточный» п.Углегорск, Аксарайская прокуратура по надзору за соблюдением законов на Аксарайском газоконденсатном месторождении, Кемеровская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли.

Таким образом, в настоящее время структура органов прокуратуры, в основном, сформирована в соответствии с комплексом стоящих перед ней задач. Исходя из анализа вышеизложенного, можно сказать, что критериями, определяющими желательность выделения самостоятельной специализированной прокуратуры как отдельного органа (а не отдела (управления) территориальной прокуратуры субъекта Российской Федерации или участка работы районной (городской) прокуратуры) являются:

- 1) несовпадение границ объекта надзора с границами конкретного административно-территориального образования (объект надзора территориально шире);
- 2) особая сфера надзора с ограниченным допуском к сведениям (физическим или информационным);
- 3) особая сфера надзора в связи с особым кругом правоотношений;
- 4) особая социально-политическая значимость объекта;
- 5) географическая обособленность и отдаленность объекта надзора от административного центра (даже внутри одного административно-территориального образования) и уровень его значения (федеральный, региональный), выходящий за пределы полномочий территориальной прокуратуры, на поднадзорной территории которой находится объект.

Необходимо рассмотреть данные критерии на предмет соответствия принципам, выделенным в теории организации. В теории организации существуют принципы, которые определяют необходимость создания специализированного подразделения, например, в виде специализированной прокуратуры. К ним относятся: принцип соответствия субъекта и объекта управления, принцип адаптации, принцип специализации, принцип автономности от традиционных институтов.

Принцип соответствия субъекта и объекта управления предусматривает, что структура управления должна строиться, исходя из особенностей объекта управления. В связи с этим, в случае наличия у объекта надзора каких-либо специфических черт рациональным видится выделение под этот объект специального подразделения, что в результате способствует более эффективной деятельности всей системы.

Принцип адаптации заключается в том, что к построению структуры управления предъявляются требования гибкости, адаптивности, способности быстро реагировать на изменения внешней и внутренней среды. Большинство специализированных прокуратур создавались как реакция на определенные процессы и даже отдельные события (так, гибель шахтеров на шахте «Распадская» привела к созданию Кемеровской межрайонной прокуратуры по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли).

Принцип специализации предусматривает обеспечение технологического разделения труда при формировании структурных подразделений, в силу чего специализация кадров по отдельным направлениям также увеличивает эффективность функционирования всей системы.

Принцип автономности от традиционных институтов. Не секрет, что часто традиционные подразделения «связаны» конкурирующими целями и задачами. Поэтому направления надзора, которые сегодня осуществляются в рамках специализированных прокуратур, не являясь специализированными, не имели бы такого актуализирующего уровня внимания.

С другой стороны, можно привести ряд принципов, свидетельствующих о позитивности существования не отдельных органов прокуратуры, а специализированных подразделений внутри территориальных прокуратур: принцип системного подхода, принцип централизации, принцип экономичности, Принцип необходимости избегания дублирования и двойной подчиненности

Так, принцип системного подхода требует формирования совокупности управленческих решений, реализующих все цели функционирования организации. Это позволяет, действуя в целом (как часть большого целого), комплексно, а значит более взвешенно и разносторонне, подходить к проблеме, что также может повышать эффективность, учитывая возможность привлечения широкого круга нижестоящих прокуратур к реализации какого-то направления надзора.

Принцип централизации также означает, что при проектировании структуры управления необходимо объединять управленческие работы с повторяющимся характером операций, однородностью приемов и методов выполнения. Выполнение данного принципа в позитивном смысле приводит к сокращению уровней и звеньев управления, следовательно, облегчает управляемость и повышает эффективность работы.

Принцип экономичности близко связан с предыдущим, предусматривая, что необходимый эффект должен достигаться при минимальных затратах на управленческий аппарат, экономном расходовании трудовых, материальных и финансовых ресурсов. С этой точки зрения, выделение самостоятельных прокуратур с отдельными аппаратом, должностями, техническими средствами и материальными ресурсами в условиях экономической нестабильности практически всегда может рассматриваться как нерациональное и неэффективное решение.

Принцип необходимости избегания дублирования и двойной подчиненности является одним из обязательных принципов, способствующих оптимальному и эффективному функционированию любой организации. Элементы координации транспортных и территориальных, природоохранных и

территориальных, особо режимных и военных прокуратур зачастую вызывают вопросы. На примере некоторых специализированных прокуратур можно увидеть дублирование полномочий с территориальными либо иными специализированными прокуратурами. Может встречаться и обратная ситуация – так называемые «пробелы» в надзоре, когда при разграничении полномочий остаются «бесхозными» отдельные направления или объекты надзора.

Таким образом, критерии выбора в том или ином случае определяются при принятии решения: результативность, эффективность, восприимчивость, надежность, оперативность, гибкость, исходя из оценки которых и решается вопрос о создании или ликвидации специализированных прокуратур как элементов системы органов прокуратуры.

Проведение оценки указанных принципов, в том числе и в отношении уже существующих и функционирующих специализированных прокуратур, позволяет оценить возможные пути совершенствования системы и организации работы органов прокуратуры, в том числе с учетом исторического и зарубежного опыта.

Одно направление ученых предлагает развивать существующие специализированные прокуратуры. Так, С.Г. Кириченко предлагает законодательно закрепить статус всех специализированных прокуратур (а не только ныне действующих). По ее мнению, Закон о прокуратуре следует дополнить разделом «Особенности организации и деятельности специализированных прокуратур» с соответствующими главами, посвященными каждой из специализированных прокуратур – природоохранной, транспортной и др. Включение данного раздела будет способствовать решению проблемы разграничения компетенции между территориальными и специализированными прокуратурами и повышению эффективности надзора прокуратуры в природоохранной сфере<sup>1</sup>.

Другая группа ученых, в том числе, Ю.А. Винокуров, с учетом экологической ситуации в стране делает вывод о необходимости повсеместного

---

<sup>1</sup> Кириченко, С. Г. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2003. – С.10.

создания специализированных межрайонных природоохранных прокуратур, в том числе и в тех субъектах Российской Федерации, где они в настоящее время отсутствуют. Кроме того, предлагается создать природоохранные прокуратуры на правах прокуратур субъектов Российской Федерации в Северо-Западном, Северо-Кавказском и Дальневосточном регионах, на Урале, на Байкальской природоохранной территории. Кроме того, по мнению Ю.А. Винокурова, имеется потребность в создании специализированных военных природоохранных прокуратур в Вооруженных Силах Российской Федерации, в частности, в местах базирования соединений Военно-Морского Флота, на крупных военных испытательных полигонах<sup>1</sup>.

Сухарев А.Я. полагает, что при определенных неблагоприятных обстоятельствах в обеспечении трудовых прав граждан, в условиях существования предприятий различных форм собственности, их массового банкротства, безработицы и т.п., может возникнуть необходимость в использовании опыта 20-х годов в организации трудовых прокуратур, но уже на новых принципах. Жизнь может востребовать и иные виды специализированных прокуратур<sup>2</sup>.

Отдельными исследователями и научными деятелями предлагается создать и другие специализированные прокуратуры. Например, И.А. Калита высказывает предложение об образовании антикоррупционной специализированной прокуратуры (по аналогии с антимафией в Италии)<sup>3</sup>. Аналогичные специализированные прокуратуры существуют, например, в Молдове<sup>4</sup>, Испании,

---

<sup>1</sup> Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. М, 2006. – С. 18.

<sup>2</sup> Сухарев А.Я., Указ. соч. С.48.

<sup>3</sup> Калита И. А. Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М, 2013. – С. 9.

<sup>4</sup> Наряду с военными, транспортными и апелляционными прокуратурами согласно ст. 25 Закона о прокуратуре Молдовы №294-XVI от 25.12.2008.

Румынии, Азербайджане, Черногории, Хорватии<sup>1</sup>. В некоторых странах ведутся дискуссии и приняты программные документы о создании ювенальной прокуратуры (Казахстан)<sup>2</sup>.

В других странах развитие специализации в органах прокуратуры идет по другому пути – пути выделения специализированных отделов прокуратур<sup>3</sup>. В скандинавских странах существует множественная градация<sup>4</sup> как специализированных отделов, так и специализированных органов.

Учитывая анализ структуры всех специализированных прокуратур в Российской Федерации можно понять, что такая специализация может быть вызвана особенностями объектов надзора (пространственно протяженные, связанные с деятельностью комплексных объектов надзора, не совпадающие с границами административно-территориального деления, «закрытые» информационно и физически объекты надзора). Исходя из данных критериев помимо ныне действующих специализированных ветвей прокуратуры вполне можно предположить возможность создания и других (хотя это скорее просто теоретическая эвристика) прокуратур (либо особых отделов по направлениям надзора), например:

– телекоммуникационные прокуратуры (которые могли бы осуществлять надзор за федеральными мобильными сетями и операторы информационно-телекоммуникационных сетей)<sup>5</sup>;

---

<sup>1</sup> Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. OECD, 2008 // <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf> С. 79-96; Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia Progress and Challenges, 2009-2013: Progress and Challenges, 2009-2013. OECD, 2013. С.87.

<sup>2</sup> [http://www.kaztag.kz/news/detail.php?ID=326054&spphrase\\_id=1324935](http://www.kaztag.kz/news/detail.php?ID=326054&spphrase_id=1324935)

<sup>3</sup> На примере Судана - Criminal law reform and Transitional Justice. Human Rights Perspectives for Sudan. Edited by Lutz Oette. London: Redress, 2011. – С.85.

<sup>4</sup> Eric Luna and Marianne L. Wade. The Prosecutor in Transnational Perspective. NY: Oxford University Press, 2012. – С. 237-238.

<sup>5</sup> В силу специфики Интернет-пространства и еще не сформировавшейся практики правоприменения это направление работы новое, однако прокурорам необходимо осуществлять постоянный мониторинг этой сферы правоотношений и реагировать на каждое нарушение законодательства о персональных данных в российском сегменте сети Интернет – Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. А.В. Паламарчук. – М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2014. – С.316-320.



– прокуратуры по надзору за исполнением законодательства на объектах атомной энергетики<sup>1</sup>.

– прокуратуры по надзору за соблюдением законодательства на объектах золотодобывающего комплекса и других промышленных особо опасных объектах<sup>2</sup> (вполне актуальная идея, учитывая существование Аксарайской газоконденсатной и Кемеровской межрайонной прокуратуры по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли<sup>3</sup>. Подводя итог, можно сказать, что во многих странах создаются самые разные специализированные ведомства, в том числе прокурорско-просекьюторские<sup>4</sup>, и международным сообществом это признается.

### 2.3. Функционально-организационная система построения органов прокуратуры

В предыдущих параграфах нами давалась оценка критериям (принципам) построения современной системы управления в органах прокуратуры РФ. В настоящем параграфе будет более подробно рассмотрен организационно-функциональный принцип построения органов прокуратуры, то есть принцип,

---

<sup>1</sup> Паламарчук А. В., Бут Н. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов о промышленной безопасности / Под об. ред. А. В. Паламарчука. – М., Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2015. – С. 209.

<sup>2</sup> Там же. С. 28-38.

<sup>3</sup> Приказом Генерального прокурора РФ в составе прокуратуры Кемеровской области образована Кемеровская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли (с дислокацией в Новокузнецке)». Повод для ее создания, к сожалению, трагедия на шахте «Распадская», после которой было принято решение о создании отдельного подразделения в целях усиления и совершенствования прокурорского надзора в указанной сфере. Вновь созданная прокуратура будет осуществлять надзор за исполнением руководителями и должностными лицами предприятий и организаций, связанных с добычей и переработкой угля, федерального законодательства, ... принимать меры по защите прав граждан на безопасные условия труда, предупреждению фактов травматизма и несчастных случаев на производстве, устранению причин и условий им способствующих – <http://www.kuzpress.ru/innovation/02-06-2010/14653.html>.

<sup>4</sup> Legitimacy and Criminal Justice: An International Perspective Tom R. Tyler, Russell Sage Foundation 25 окт. 2007. – P. 106.

отражающий внутреннюю структуру органов прокуратуры, образование в них тех или иных структурных подразделений. Как указывалось ранее, данный принцип, в основном, затрагивает лишь систему построения прокуратур первого (высшего) уровня – Генеральной прокуратуры РФ и второго (среднего) уровня – прокуратур субъектов РФ. В городских (районных) прокуратурах данный принцип выражается в распределении обязанностей между работниками.

Итак, в структуру Генеральной прокуратуры РФ входят 31 Главное управление, управления и отделы, а также Академия Генпрокуратуры РФ. В Генеральной прокуратуре РФ образованы структурные подразделения по всем 3 подсистемам (направлениям) организационно-управленческой деятельности:

1) внутрифункциональное направление (главное организационно-аналитическое управление, главное управление кадров, отдел контрольно-ревизионной работы и другие);

2) внешнефункциональное направление (подразделения, осуществляющие надзорные полномочия по основным направлениям деятельности прокуратуры, изложенным в Законе о прокуратуре: главные управления по надзору за исполнением федерального законодательства, по надзору за следствием, уголовно-судебное управление, главное управление международного сотрудничества; управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью, управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний и другие);

3) вспомогательные подразделения, служащие для обеспечения деятельности вышеуказанных подразделений (главное управление обеспечения деятельности органов и организаций прокуратуры, правовое управление, управление документационного и методического обеспечения и другие).

Главные управления образованы по основным, наиболее важным, актуальным и широким по объему направлениям надзорной деятельности. В структуре Главных управлений образованы управления и отделы, исходя из

подотраслей надзора и наиболее актуальных вопросов (предметов) надзорной деятельности.

Так, в структуре Генпрокуратуры действует Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства, в состав которого входят:

- Управление по надзору за соблюдением прав и свобод граждан
- Управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей
- Управление по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики
- Управление по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества
- Управление по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса.

В структуру Главного управления по надзору за следствием включены:

- Управление по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета Российской Федерации
  - Управление по надзору за следствием в МВД России и ФСКН России
- Вместе с тем, Управление по надзору за расследованием особо важных дел выведено за рамки указанного Главного управления. Также отдельно существует Управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью.

В Главном уголовно-судебном управлении функционируют управления, выделенные по отдельным судебным стадиям уголовного процесса:

- Управление государственных обвинителей (суд первой инстанции);
- Апелляционное управление (суд апелляционной инстанции);
- Управление по обеспечению участия прокуроров в кассационной и надзорной стадиях уголовного судопроизводства (суд кассационной и надзорной инстанций).

Кроме того, исходя из вышестоящего положения Генеральной прокуратуры РФ в системе органов прокуратуры, с учетом того, что по ряду международных договоров и соглашений именно Генпрокуратура РФ представляет Российскую

Федерацию в отношениях с другими государствами, в ней образовано Главное управление международно-правового сотрудничества, в которое входят Управление экстрадиции, Управление правовой помощи, Управление международного права, а также Отдел международного сотрудничества по особо важным делам (на правах управления).

Для документального и методического обеспечения деятельности каждого Главного управления в его структуре образованы соответствующие отделы.

По более узким направлениям (вопросам) надзорной деятельности в Генпрокуратуре РФ образованы Управления:

- Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере;

- Управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью;

- Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции ;

- Управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе;

- Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний;

- Управление взаимодействия со средствами массовой информации;

- Управление по рассмотрению обращений и приему граждан.

Учитывая положение Генпрокуратуры РФ в иерархии органов прокуратуры, а также необходимость постоянного повышения квалификации ее работниками, в структуре Генеральной прокуратуры РФ образовано Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации». Академия Генеральной прокуратуры РФ имеет в своей структуре 3 филиала – Санкт-Петербургский, Иркутский и Крымский юридические институты, а также Научно-исследовательский институт.

Структура Генеральной прокуратуры РФ периодически изменяется, приводится в соответствие с изменяющимися условиями развития Российской

Федерации в различных сферах деятельности (экономической, социальной, политической и других).

Организационная структура прокуратур субъектов РФ построена практически по той же схеме, что и структура Генпрокуратуры РФ, с некоторыми изменениями, отражающими специфику того или иного региона в плане населенности территории, актуальности тех или иных вопросов надзорной деятельности, штатной численности прокурорских работников.

Так, в подавляющем большинстве регионов РФ имеются старшие помощники и (или) помощники прокурора области по следующим направлениям деятельности:

- по организационным вопросам и контролю исполнения (в прокуратурах Ростовской, Тюменской области для осуществления данного вида деятельности образованы отделы);

- по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействию экстремизму и терроризму; (в прокуратурах Республики Крым, Хабаровского края, Саратовской области созданы соответствующие отделы);

- по обеспечению собственной безопасности и физической защите; (в прокуратурах Кабардино-Балкарской, Чеченской Республик, Республик Ингушетия, Крым – отделы);

- по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами субъекта РФ, органами местного самоуправления;

- по взаимодействию со средствами массовой информации;

- по правовому обеспечению.

По основным направлениям надзорной деятельности в прокуратурах субъектов образованы управления:

- по надзору за исполнением федерального законодательства;

- уголовно-судебные;

- по надзору за следствием, дознанием, оперативно-розыскной деятельностью.

В структуре Управления по надзору за исполнением федерального законодательства практически во всех прокуратурах субъектов выделены:

- отдел по надзору за соблюдением прав и свобод граждан;
- отдел по надзору за исполнением законов в сфере экономики и охраны природы;
- отдел по надзору за соблюдением прав предпринимателей.

В небольших прокуратурах с менее развитой сферой экономической и предпринимательской деятельности функции надзора за соблюдением прав предпринимателей объединены с надзором за исполнением законов в сфере экономики в отдел по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики и защите прав предпринимателей (прокуратура Владимирской области).

В прокуратуре Сахалинской области, Хабаровского края в структуре «общенадзорного» управления в качестве самостоятельного подразделения выделен отдел по надзору за законностью правовых актов. В прокуратуре Амурской области в рамках одного отдела соединены функции надзора за законностью правовых актов и соблюдением прав предпринимателей.

В прокуратуре Республики Татарстан в «общенадзорном» управлении выделен еще один самостоятельный отдел – по надзору за исполнением финансового и налогового законодательства. Отдел по надзору за исполнением налогового законодательства создан и в прокуратуре Саратовской области. В прокуратуре Московской области в структуре «общенадзорного» управления выделен отдел по надзору за исполнением законодательства в сфере оборонно-промышленного комплекса, что по-видимому связано с актуальностью данных направлений надзора в данных субъектах РФ.

Являющийся смежным надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, который по большей части является частью надзора за исполнением законов и соблюдением прав человека и гражданина (только в отношении особой группы граждан), как правило, выделен в отдельное структурное подразделение (отдел, группу, либо сосредоточен в руках одного

старшего помощника прокурора субъекта). Но в прокуратурах Сахалинской, Амурской областей, Хабаровского края образован объединенный отдел по надзору за исполнением законодательства в социальной сфере и о несовершеннолетних (в составе управления по надзору за исполнением федерального законодательства).

Вместе с тем, думается, что с учетом требований приказа Генерального прокурора РФ «Об организации надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»<sup>1</sup>, постоянной актуальности данного вида (направления) надзорной деятельности, а также принципов системного и комплексного подхода целесообразнее выделять для осуществления данного вида надзора отдельное структурное подразделение (отдел либо, хотя бы, группу).

Кроме того, в ходе исследования структур прокуратур субъектов РФ установлено, что в прокуратуре Краснодарского края отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних подотчетен не заместителю прокурора края, руководящему деятельностью управления по надзору за исполнением федерального законодательства, а другому заместителю прокурора края (курирующему работу судебных подразделений). Такая же ситуация с подчинением отдела по делам несовершеннолетних существует в прокуратурах Воронежской, Иркутской областей.

Полагаю, что с точки зрения принципов системного и комплексного подходов к осуществлению надзорной деятельности и организации управления, было бы целесообразным, более оптимальным и эффективным закреплять весь «общенадзорный» структурный блок (куда, несомненно, можно отнести и подразделение по делам несовершеннолетних и молодежи) за одним заместителем прокурора субъекта.

В составе Управления по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, как правило, выделяют:

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»// СПС «Консультант Плюс».

- отдел по надзору за следствием в органах Следственного комитета РФ. В одной из крупнейших в России прокуратуре Свердловской области в рамках данной подсистемы надзора образовано самостоятельное Управление, в котором разделены надзор за Следственным управлением Следственного комитета РФ и его территориальными органами с образованием двух отдельных отделов. Отдельным Управлением осуществляется данный вид надзора и в прокуратурах Московской и Ростовской областей.

- отдел по надзору за процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции (в случае необходимости, отдельно выделяют отдел для надзора за деятельностью таких органов уровня субъекта РФ – ГУ, ГСУ МВД РФ, УФССП и др., как сделано в прокуратурах Сахалинской, Тверской, Челябинской областей, Краснодарского края и др.). В больших регионах со значительным количеством поднадзорных органов и большим количеством расследуемых ими дел разделяют по различным структурным подразделениям надзор за деятельностью органов следствия и дознания (Владимирская, Челябинская области)

- отдел по надзору за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности (например, прокуратуры Воронежской, Челябинской, Ростовской, Саратовской, Свердловской областей, Краснодарского края). В прокуратурах Хабаровского края, Республики Татарстан, Владимирской, Тверской областей и других в одном отделе объединены надзор за органами дознания и оперативно-розыскной деятельностью.

В ряде прокуратур субъектов отмечается тенденция подчинения разных отделов одного Управления разным заместителям прокурора субъекта. Такое явление существует в прокуратурах Краснодарского края, Республики Татарстан, в которых отдел по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета РФ подотчетен одному заместителю прокурора, а все остальные отделы «следственного» управления – другому заместителю прокурора субъекта. В данном случае получается, что начальник Управления подчинен и подотчетен 2 различным заместителям прокурора субъекта, что в управленческом аспекте не



является наиболее оптимальным и эффективным вариантом и может внести элемент дезорганизации в деятельность Управления.

Уголовно-судебное управление, как правило, подразделяется на отделы:

- государственных обвинителей;

- участия в апелляционных стадиях судопроизводства;

- участия в кассационной и надзорной стадиях судопроизводства. Такова структура уголовно-судебного управления в прокуратурах Челябинской, Ростовской, Свердловской, Московской областей, Приморского края, Республики Татарстан и других.

Вместе с тем, в небольших прокуратурах в структуре уголовно-судебного управления существуют лишь два отдела (с включением функций апелляционного отдела либо в отдел гособвинителей, либо в кассационный отдел (прокуратуры Владимирской, Сахалинской, Тюменской областей, Хабаровского края)). Нередки случаи образования одного уголовно-судебного отдела (либо закрепления данного направления надзора за одним-двумя старшими помощниками и помощниками прокурора субъекта).

Выделение указанных Управлений (либо отделов, либо отдельных старших помощников и помощников прокуроров субъектов для осуществления указанных направлений надзорной деятельности) является оправданным и целесообразным, поскольку в полной мере соответствует управленческим принципам системного подхода, специализации, избегания двойного подчинения, оптимальности и эффективности.

В отдельное направление также выделены надзоры за участием прокуроров в гражданском и арбитражном процессе. В большинстве исследованных прокуратур субъектов данные направления надзора объединены в рамках одного структурного подразделения (отдела, либо старшего помощника прокурора) – как в прокуратурах Владимирской, Воронежской, Калининградской, Московской, Новгородской, Ростовской, Тверской областей, Республик Адыгея, Карелия, Коми, Кабардино-Балкарской республики, Ненецкого автономного округа, Краснодарского края и других).

В крупных прокуратурах с большим количеством подчиненных прокуратур и значительным количеством рассматриваемых дел выделены отделы либо старшие помощники (помощники) прокурора по обеспечению участия прокуроров отдельно в гражданском процессе и в арбитражном процессе (прокуратуры Саратовской, Свердловской, Челябинской областей, Ставропольского края, г. Москвы, Республики Марий Эл и других). В прокуратуре г. Москвы существует целое Управление, объединяющее эти два вида надзорной деятельности, в рамках (структуре) которого отдельно выделены отделы по обеспечению участия в гражданском процессе, в арбитражном процессе, а также в Московском городском суде.

Также повсеместно выделены структурные подразделения по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний. В большей части исследованных прокуратур данное направление надзора закреплено за старшими помощниками прокурора субъекта (прокуратуры Карачаево-Черкесской, Чеченской Республик, Республик Ингушетия, Калмыкия, Марий Эл, Ставропольского края, Белгородской, Воронежской, Калининградской, Новгородской, Тверской областей и других).

Соответствующие отделы образованы в прокуратурах Кабардино-Балкарской Республики, Республики Коми, Краснодарского края, Ростовской, Челябинской областей, г. Москвы).

В соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора РФ «Об организации надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»<sup>1</sup> во всех без исключения прокуратурах субъектного уровня образованы отдельные структурные подразделения по надзору за исполнением законов о противодействии коррупции. Такие подразделения существуют в виде соответствующих отделов либо в лице старших помощников прокуроров субъектов, подчиненных непосредственно прокурору субъекта РФ (исключение –

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора от 29.08.2014 № 454 «Об организации надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»// СПС «Консультант Плюс».

прокуратура Воронежской области, где отдел по противодействию коррупции подчинен заместителю прокурора области).

Отдельным видом работы прокуратуры является деятельность по рассмотрению обращений и приему граждан. Именно в ходе рассмотрения обращений граждан и организаций работники прокуратуры узнают о наибольшем числе фактов нарушения законов в различных сферах деятельности. Данный вид деятельности охватывает все направления прокурорского надзора, занимает значительный объем рабочего времени работников прокуратуры, вследствие чего для организации данной работы в прокуратуре субъекта, проведения контрольных мероприятий, а также аналитической работы выделяются отдельные структурные подразделения.

Так, в большей части исследованных прокуратур обязанности по данному направлению работы возложены на старшего помощника прокурора (прокуратуры республик Татарстан, Саха (Якутия), Чеченской республики, ХМАО, Еврейской автономной области, Камчатского, Хабаровского краев, Амурской, Курганской, Сахалинской, Тюменской областей, г. Севастополя и других). В крупных прокуратурах с большим объемом поступающих и рассматриваемых обращений и значительным количеством подчиненных городских/районных прокуратур образованы отделы по рассмотрению обращений и приему граждан (как в прокуратурах Ростовской, Свердловской, Челябинской областей, Приморского края, Республики Крым и др.).

В некоторых (преимущественно приграничных) прокуратурах выделены структурные подразделения по вопросам международно-правового сотрудничества (прокуратура Республики Крым).

После возложения на органы прокуратуры обязанности по ведению общего статистического учета в структуре субъектных прокуратур образованы управления либо отделы правовой (государственной и ведомственной) статистики. Даже в малочисленных прокуратурах, в которых отсутствуют отделы по основным направлениям надзорной деятельности, образованы отделы статистики. В качестве примера можно привести прокуратуру Чукотского

автономного округа, структура которой представлена лишь старшими помощниками прокурора (по основным направлениям надзорной и иной деятельности прокуратуры), и, кроме того, 2 помощниками прокурора округа по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью.

Во внутрифункциональном блоке в обязательном порядке выделяются подразделения по кадрам (отдел, группа либо старший помощник прокурора субъекта). Кроме того, в ряде субъектов внутри отдела кадров (как в прокуратурах), а иногда и отдельно в структуре прокуратуры выделяется должность старшего помощника прокурора по пенсионному обеспечению. Так, в прокуратурах Республики Крым, Хабаровского края, Саратовской, Тюменской, Челябинской областей наряду с отделом кадров существует старший помощник и (или) помощник прокурора края по пенсионному обеспечению.

Кроме того, в ряде прокуратур субъектов РФ выделены подразделения по вопросам мобилизации и гражданской обороны.

С учетом территориальной обширности Российской Федерации и удаленности прокуратур субъектов от Генеральной прокуратуры РФ, а также обязанности постоянного повышения своего профессионального уровня в ряде прокуратур субъектов РФ образованы отделы (научно-образовательные учреждения) повышения квалификации работников прокуратуры. Такие отделы образованы в прокуратурах, расположенных в местах нахождения основных, ведущих ВУЗов страны, и предназначены для организации профессионального обучения прокурорских работников и гражданских служащих со стажем работы до трех лет.

Так, на базе прокуратуры Хабаровского края образован Учебно-методический отдел – Хабаровский межрегиональный центр профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих. Аналогичные учебно-методические отделы – межрегиональные центры профессионального обучения прокурорских работников и государственных гражданских служащих образованы на базе прокуратур г. Санкт-Петербурга, Саратовской, Свердловской областей.

Практически повсеместно лично прокурору субъекта РФ подчинены и подотчетны такие структурные подразделения, как:

- отдел организационного, информационно-аналитического обеспечения и контроля исполнения;
- отдел кадров;
- отдел по надзору за исполнением законов о противодействии коррупции; (исключение – прокуратура Воронежской области)
- подразделение по физической защите и собственной безопасности;
- подразделение по взаимодействию со средствами массовой информации и общественностью.

В ряде регионов к ним добавляются подразделение по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии терроризму и экстремизму (Краснодарский край).

Иные вопросы деятельности прокуратуры и соответствующие структурные подразделения распределены между соответствующими курирующими заместителями прокуроров субъектов. Распределение отдельных вопросов (направлений) деятельности прокуратуры (в том числе, надзорного характера) между заместителями прокурора и первоначальное подчинение им отдельных структурных подразделений прокуратуры субъекта является характерной чертой линейно-функциональной организации системы управления. Это позволяет «разгрузить» высшего руководителя – прокурора субъекта, делегировав часть его полномочий заместителям, повысить персональную ответственность исполнителей, а также упрощает возникновение всех видов управленческих связей (как иерархического, субординационного, так и реординационного, и координационного характера).

Во всех прокуратурах субъектов выделены вспомогательные структурные подразделения, без которых в настоящее время невозможно функционирование ни одной организации: отделы общего и особого делопроизводства; планирования труда, финансового и бухгалтерского учета и отчетности; материального обеспечения, эксплуатации зданий и транспорта; информационно-технического

либо программного обеспечения (либо соответствующие отдельные работники, выполняющие данные функции). В крупнейших прокуратурах субъектов вспомогательные отделы объединены в соответствующее Управление по обеспечению деятельности органов прокуратуры (как в прокуратурах г. Москвы, Московской области).

Таким образом, подытожив изложенное, можно констатировать, что функционально-организационная структура органов прокуратуры среднего уровня (звена) во многом схожа и в своей основе соответствует структуре Генеральной прокуратуры РФ (конечно, с учетом размеров территории субъекта, штатной численности, объема полномочий и компетенции). Существующие особенности структурного построения незначительны и отражают наиболее актуальные и востребованные направления (виды) надзорной деятельности той или иной прокуратуры. Вместе с тем, для обретения системой более оптимальной и эффективной структуры необходимы некоторые коррективы, которые будут предложены нами в следующей части данной работы.

# **ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **3.1. Зарубежный опыт построения органов прокуратуры**

Прокуратура Российской Федерации согласно Закону о прокуратуре является единой федеральной централизованной системой органов, от имени государства осуществляющих надзор за исполнением законов, а также соблюдением прав и свобод человека и гражданина. На прокуратуру также возложены функции поддержания государственного обвинения, надзора за соблюдением закона и законностью решений органов предварительного расследования, защиты прав и интересов государства и отдельных граждан в судах общей юрисдикции и арбитражном суде и т.д. Возложение на органы прокуратуры иных функций, не предусмотренных законодательством, не допускается.

Таким образом, надзорные полномочия российской прокуратуры достаточно обширны и касаются практически всех сфер жизнедеятельности общества. Установленное законодательством понятие прокуратуры РФ, возложенные на нее функции и полномочия, как следствие, определяют ее достаточно разветвленную структуру. Структура прокуратуры РФ, по общему правилу, является линейно-функциональной. По вертикали она является трехзвенной (трехуровневой) и включает: Генеральную прокуратуру РФ (высшее звено), прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним специализированные прокуратуры (военные, транспортные, природоохранные) как среднее звено, а также городские, районные прокуратуры и приравненные к ним специализированные прокуратуры (военные, транспортные, природоохранные, по надзору за исправительными учреждениями, по надзору за исполнением законов на особо охраняемых территориях и объектах). Такая разветвленная система

органов прокуратуры является не характерной для большей части зарубежных стран.

В принципе, во всех странах существует государственное учреждение (его название может быть самым различным), на которое возложены полномочия и ответственность за уголовное преследование, а также решение вопроса о необходимости передачи уголовного производства в суд. Именно данная основная функция, на наш взгляд, позволяет относить то или иное ведомство к «прокуратурам». Кроме того, такого рода органам часто предоставляются дополнительные функции, определяемые особенностями национального законодательства, которые отличаются в разных странах, поскольку часто эти полномочия обусловлены историей и правовой культурой тех юрисдикций, где они находятся. Тем не менее, можно смело утверждать, что прокуратура как орган государства (здесь мы сознательно не будем выделять терминологические различия в названиях этих специализированных органов) сегодня представлена в большинстве стран мира и занимает центральное положение в системах уголовного правосудия.

Единое описание органов прокуратуры в различных государствах не возможно, поскольку необходимо как минимум выделять две стороны этого явления: с одной стороны, существуют системы прокуратуры, построенные на началах состязательности (англосаксонская модель), с другой стороны – позитивистские системы (некоторые называют их инквизиционными). Кроме того, необходимо заметить, что системы органов прокуратуры в разных странах отличаются и по такому признаку, как наличие полномочий по расследованию уголовных дел. Так, имеются прокурорские органы, ответственные за расследование уголовных дел, и другие, где произошло полное разделение ответственности в отношении собственно уголовного преследования (поддержания обвинения в суде) и функции расследования. Например, в ходе реформы уголовного судопроизводства в России, как мы знаем, следственный аппарат был «выведен» из состава прокуратуры. И, наконец, все системы органов прокуратуры необходимо делить с точки зрения уровня усмотрения: одни органы



в одних странах построены на основе принципа полной дискреции (усмотрения), другие системы построены на принципе обязательности уголовного преследования (принцип публичности).

При этом важно отметить, что сегодня и состязательный, и розыскной процесс превратились в большинстве стран в смешанные модели. Поэтому мы встречаем множество вариантов таких смешанных процессов в системах прокуратуры различных стран мира. Тем не менее, наблюдаются и некоторые общие тенденции, связанные с постепенной унификацией в свете появления наднациональных прообразов прокуратуры (например, для европейских стран большое унификационное значение имеют институты и практика Совета Европы и Европейского Суда по правам человека).

Если рассматривать развитие органов прокуратуры в различных странах, то очевидно, что во многих юрисдикциях структура и объем полномочий с точки зрения управления обусловлены вопросом о том, какой из вышеупомянутых полюсов определяет место прокуратуры в этой стране с точки зрения ее роли. Если это сугубо службы гособвинителей, то их организационная структура достаточно проста и обусловлена собственно «следованием за судами» в плане построения их иерархий и внутренней структуры. Если органам прокуратуры предоставлены и иные полномочия, то тогда это влечет усложнение их организационной структуры. Кроме того, система управления в органах прокуратуры тесно связана с формой государственного устройства – для федераций характерна структура и принципы управления, следующие за федеративным устройством с особенностями сфер самостоятельного ведения.

Рассматривая страны англо-саксонской правовой семьи (например, Великобритании как прообраза для других стран), можно проследить, что система органов прокуратуры (например, в Англии и Уэльсе) представляет собой результат постепенного смещения от сугубо частной дискреционной деятельности к введению государственной прокуратуры, основанной на

принципах публичности<sup>1</sup>. Ведь еще до начала девятнадцатого века в Англии и Уэльсе<sup>2</sup> не было никакого публичного должностного лица, ответственного за обеспечение того, чтобы лица совершившие преступления, были привлечены к ответственности. Акцент был сделан на концепции индивидуальной ответственности в отправлении уголовного правосудия и, таким образом, ответственность за судебное преследование лиц, совершивших преступления возлагалось преимущественно, и по их усмотрению, на частных лиц.

Как результат недовольства существовавшей до 1980-х годов системы полицейского преследования в 1970 году Комитет Правосудия опубликовал доклад, в котором была подчеркнута опасность для общественного восприятия и качества правосудия, когда тот же сотрудник полиции принимает решение о том, чтобы задержать подозреваемого, сформулировать обвинение, а затем выступает в качестве государственного обвинителя в суде, часто занимая позицию в качестве своего собственного главного свидетеля. Этот доклад привел к назначению Королевской комиссии об уголовном судопроизводстве, которая подготовила отчет с рекомендацией о создании отдельной службы, ответственной за судебное преследование всех преступлений. Это точка отсчета существования современного вида (института) прокуратуры в Англии и Уэльсе. Правительство, действуя по рекомендации данной Комиссии, приняло Закон о судебном преследовании 1985, который создал Королевскую прокурорскую службу (КПС), начавшую функционирование с 1 октября 1986 года.

В континентальных юрисдикциях мы видим другую модель построения органов прокуратуры. При этом было бы неправильно полагать, что существует только одна модель прокурорской службы в континентальном праве. Так некоторые авторы указывают, что «исследование прокуратуры различных систем позволяет прийти к выводу, что континентальные учреждения заметно

---

<sup>1</sup> В середине 1980-х годов были осуществлены реформы, в дальнейшем расширенные (например, с принятием Закона об уголовном правосудии 2003), которые привели к появлению смешанной модели устройства органов прокуратуры, которая потенциально может поменять всю концепцию уголовного преследования в этой стране.

<sup>2</sup> См.: Langbein, J. H. *The Origins of Public Prosecution at Common Law*, 1973. P.27; Hetherington T. *Prosecution and the Public Interest*, London: Waterlow Publishers, 1989. P.34.

отличаются от юрисдикции к юрисдикции... и нет единого континентального подхода к вопросу о структуре органов судебных преследований»<sup>1</sup>. Естественно, что конкретные структуры органов уголовного преследования и их функции отличаются от страны к стране. Тем не менее, есть характеристики в прокурорской системе этих юрисдикций, которые обычно связаны с позитивистской моделью уголовного правосудия и преобладают в большинстве этих стран.

Истоки структуры большинства прокурорских систем стран Европы могут быть прослежены от французского Кодекса уголовных инструкций 1808 года<sup>2</sup>, которым была создана Французская служба уголовного преследования. В последующие годы после создания этого органа, во многих европейских странах, которые в то время находились под властью Франции, произошло создание своих собственных эквивалентов «по образу и подобию». Так, до недавнего времени, бельгийские и голландские службы прокуроров были еще очень похожи на свои французские прообразы. В Германии<sup>3</sup> Офис государственного прокурора (Staatsanwaltschaft) был создан в середине девятнадцатого века путем разделения следствия и судебных функций инквизиторского судьи. Тем не менее «разделение функций между судьей и прокурором оставалось неполным на протяжении девятнадцатого и большей части двадцатого века... однако постепенно следственный судья потерял свои полномочия... службы следственных судей были в конечном итоге отменены в 1975 году – и прокурор стал бесспорным хозяином досудебного производства»<sup>4</sup>.

В наше время прокуроры в системах континентального права, как правило, функционируют в виде иерархической структуры с сильным внутренними

---

<sup>1</sup> Leigh, L. H. and Hall Williams, J. E., *The Management of the Prosecution Process in Denmark, Sweden and the Netherlands*, Leamington Spa: James Hall, 1981. – P.1.

<sup>2</sup> Verrest, P., *The French Public Prosecution Service // European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2010. 210. – P.211.

<sup>3</sup> Albrecht Hans-Jörg, 'Criminal Prosecution: Developments, Trends and Open Questions in the Federal Republic of Germany' (2000) *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, P. 245, Jehle, J., *Criminal Justice in Germany 2003*, Berlin: Federal Ministry of Justice, 2003.

<sup>4</sup> Weigend, T., 'The Prosecution Service in the German Administration of Criminal Justice'. – P.209.

руководящими принципами контроля за использованием дискреционных прокурорских полномочий. Например, структура французских органов прокуратуры основана на французской организации судебной системы, и поэтому она состоит из двух уровней, соответствующих окружным трибуналам и апелляционным судам. Офисы французской прокуратуры имеются при 181 окружном трибунале, составляя основной рабочий уровень органов прокуратуры в стране. Систему возглавляет Прокурор Республики, который обеспечивает расследование и судебное преследование уголовных преступлений в районе юрисдикции трибуналов. На 35 апелляционных судов во Франции направлено внимание главных прокуроров, который распределяет полномочия между государственными прокурорами в районе юрисдикции соответствующего апелляционного суда и несет ответственность за применение уголовной политики. При этом важно учесть для понимания роли прокурора во Франции, что согласно статье 5 Закона Франции о судоустройстве 1958 года прокуроры подчинены министру юстиции, который может давать указания по организации деятельности прокуроров и несет политическую ответственность за функционирование службы уголовного преследования. Подобная иерархическая структура системы прокуратуры существует также в Бельгии, Нидерландах и Германии.

При этом характерно отличающее от России понимание места прокуратур в зарубежных странах, поскольку в системе континентального права, где прокуратура может образовывать часть судебной системы, прокуратуры могут получать статус независимых органов, но могут также функционировать как часть судебной иерархии с регулируемыми ограничениями на осуществление своего усмотрения (Франция, Нидерланды). Также прокуроры могут рассматриваться как квазисудебные должностные лица (например, в Германии). Хотя при этом они рассматриваются в качестве нейтральной и беспристрастной стороны. И даже если прокуратура является частью исполнительной власти и может быть интегрирована в отдел юстиции, она все же обладает очень высокой степенью

независимости и руководствуется внутренними правилами и положениями, регулирующими осуществление усмотрения и других полномочий<sup>1</sup>.

Таким образом, во всех странах имеется государственное учреждение, наделенное полномочиями осуществлять судебное преследование девиантного поведения<sup>2</sup>, которое может относиться к прокурорским органам. Однако, как было указано, органы прокуратуры не имеют аналогичные организационные структуры и не наделены одинаковыми полномочиями и задачами. Так прокуратуры осуществляют надзор за процедурами правоприменения лишь в 23 государствах-членах Совета Европы. Например, во Франции прокуроры могут играть роль в местной политике по безопасности и предупреждению преступности или, например, профилактика насилия в семье; в Латвии и Румынии они защищают интересы несовершеннолетних и лиц с ограниченными возможностями, а также заключенных; в Хорватии Генеральный государственный прокурор может предоставить процедурный иммунитет члену преступной организации; наконец, в Греции прокуроры контролируют и управляют исправительными учреждениями<sup>3</sup>. Но в 12 государствах странах-членах Совета Европы законодательство не предоставляет прокурорам какую-либо роль помимо собственно уголовного преследования: Албания, Дания, Эстония, Финляндия, Грузия, Германия, Исландия, Ирландия, Мальта, Швеция, Швейцария, Великобритания-Англия и Уэльс, Великобритания-Северная Ирландия и Израиль.

Кроме того, место прокуратуры в конституционной системе каждого государства также значительно отличается. В европейских странах, как правило, структура и деятельность прокуратуры регламентируется Основным законом (Конституцией), а также специализированными нормативными актами. Так,

---

<sup>1</sup> The Status and Role of Prosecutors A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide // [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf).

<sup>2</sup> Despina Kyprianou. Comparative Analysis of Prosecution Systems (Part I): Origins, Constitutional position and Organization of Prosecution Services // <http://www.law.gov.cy/law/lawoffice.nsf/0/EB65F7AC95055549C22574BB0022FB8B>.

<sup>3</sup> Отчет Европейской комиссии по эффективности правосудия «Судебные системы Европы – издание 2014 г. (данные 2012 г.): эффективность и качество системы правосудия». C.297 // [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_ru.pdf](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_ru.pdf)

например, в Конституции Болгарии указано, что структура прокуратуры соответствует структуре судов. Также нормы о прокуратуре содержатся в Конституциях Венгрии, Украины и других стран.

В то же время есть государства, в конституциях которых не содержится норм, посвященных органам прокуратуры (Франция, ФРГ, Чехия и другие). Структура и деятельность этих органов регламентируется в специальных или процессуальных законах. Так, во Франции деятельность органов прокуратуры регулируется уголовно-процессуальным законодательством (Глава II УПК Франции посвящена прокуратуре и включает несколько статей, с 31 по 48). В ФРГ структура органов прокуратуры регулируется Федеральным законом о судоустройстве, Уголовно-процессуальным кодексом, Положением об организационной структуре прокуратуры и Правилами внутреннего распорядка прокуратуры.

Одной из наиболее похожих структур с отечественной прокурорской системой обладает прокуратура Китая. Так, Конституцией КНР установлено, что систему органов прокуратуры образуют: Центральная прокуратура (высшее звено, возглавляющее систему органов прокуратуры), провинциальные (среднее звено), городские (районные), уездные прокуратуры (низовое звено) и специальные прокуратуры<sup>1</sup>.

Правовой основой организации прокуратур в Японии является Закон о прокуратурах 1947 года, согласно которому, четырехзвенная структура органов прокуратуры обеспечивает ее соответствие судебной системе: Генеральная прокуратура (сайко кэнсацутё) соответствует Верховному суду; высшие прокуратуры (кото кэнсацутё) – высшим судам; районные прокуратуры (тихо кэнсацутё) – районным судам; участковые прокуратуры (ку кэнсацутё) – первичным судам<sup>2</sup>.

Рассматривая иерархию органов прокуратуры в разных странах можно констатировать, что иерархически построенные органы прокуратуры

---

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. Ред. Б.А. Страшун. М.: Изд-во БЕК, 1995. – С.649

<sup>2</sup> Япония: Справочник. Под общ. ред. Г.Ф. Кима. М.: Республика, 1992. – С. 104.

превалируют, поскольку они могут координировать усилия своих представителей внутри системы в целом, а также позволяют прокурорам надлежащим образом осуществлять их полномочия на основе внутреннего убеждения по причинам, связанным с обеспечением эффективности и последовательности судебного преследования.

Требование иерархичности выражено, в частности, в Рекомендации Совета Европы Rec (2000) 19 «О роли прокуратуры», хотя эти рекомендации очень специфичны и предназначены для обеспечения беспристрастности при проведении уголовного преследования и независимости прокуратуры, с единственной целью максимизации эффективности работы систем уголовного правосудия<sup>1</sup>.

Важно отметить, что иерархическая система, основанная на ряде критериев, обеспечивает значительные преимущества для организационного контроля и управления и лучше способна обеспечить непротиворечивость и единство подхода в рамках прокурорской службы как проявление методов организационной эффективности и управленческого компетентностного подхода.

Тем не менее, некоторые страны предлагают диверсифицированные системы прокуратуры. Например, в Италии органы прокуратуры не следуют иерархической организационной структуре, поскольку на национальном уровне существует большое количество самостоятельных прокуратур и полномочия по осуществлению уголовного преследования «рассеяны» и не централизованы. Такая система построения обычно избирается с целью избежать вмешательства со стороны вертикально интегрированной системы и гарантировать равное отношение ко всем гражданам, когда каждый прокурор действует, не подчиняясь некой централизованной структуре.

Переходя к анализу степени реализации принципа профессионализации и компетентностного подхода можно рассмотреть вопрос о существовании специальных подразделений в прокурорских системах. Принимая во внимание

---

<sup>1</sup> Рекомендация Rec (2000) 19 «Роль прокуратуры в системе уголовного правосудия. Принята Комитетом Министров Совета Европы 06.10.2010 // <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804bb957>

наличие классической компетенции прокуратуры: уголовное преследование, можно считать, что традиционные виды преступлений и правонарушений не предполагают необходимости какой-либо специализации. Но есть такие объекты надзора прокуратуры, которые могут требовать специализации, например, нарушения определенных конституционных прав, экологические правонарушения, сфера экономической деятельности, избирательные нарушения и другие виды правонарушений, для которых нужны специальные навыки и может потребоваться междисциплинарный подход для достижения наиболее эффективного преследования. Для того, чтобы справиться с этими проблемами, органы прокуратуры должны рассмотреть вопрос о создании специализированных подразделений или разделов их прокурорских служб, которые могут сосредоточиться на расследовании и судебном преследовании различных дискретных видов правонарушений.

Некоторые преступления часто требуют именно междисциплинарного подхода, где поддержание обвинения является лишь одной из частей<sup>1</sup>. Это особенно характерно в случае сложных мошенничеств, киберпреступности и преступлений, совершенных в других специализированных областях. Прокуроры, которые специализируются на конкретных типах правонарушений, могут построить необходимые отношения и делиться опытом с другими участниками расследования, тем самым обеспечивая столь необходимую преемственность для того, чтобы расследование и судебное преследование, были успешными.

Но при этом с этой моделью также возникают проблемы, поскольку всегда необходимо соблюдать определенную осторожность, чтобы не допустить пристрастности и необъективности обвинения вследствие тесного и постоянного сотрудничества между обвинением и поднадзорными органами. Разделение подразделений, которые занимаются надзором на стадии расследования, и представлением дела в суде, помогают устранить эту проблему.

---

<sup>1</sup> В пояснительной записке к Рекомендации Совета Европы Rec (2000) отражена важность специализации. – С. 19.



Во многих странах прокуратуры уже прошли стадию специализации: существуют специализированные прокуроры (прокуратуры), сосредоточенные на противодействии организованной преступности, терроризму, легализации преступных доходов, борьбе с коррупцией или киберпреступностью. В некоторых юрисдикциях эти прокуроры могут работать в тандеме с конкретными типами специализированных судов (ювенальных и т.д.), в то время как в других странах создание конкретных отделов и служб прокуроров является исключительно результатом появления потребности в специалистах определенного вида для решения конкретных задач.

Например, если какое-то государство ратифицирует международную конвенцию, которая признает необходимость специальных прокуроров, то для выполнения обязательств может появиться специализированное подразделение. Например, Конвенция ООН против коррупции, требует от государств обеспечивать наличие органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных средств, что привело к появлению отделов по противодействию коррупции в прокуратурах субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Иногда специализированные прокуратуры создаются для того, чтобы обеспечить таким подразделениям особую физическую защиту и свободу от внешнего давления. Самый яркий пример такого подхода иллюстрирует Италия, где в 1991 году был принят закон, учреждавший в пределах офиса Генерального прокурора при Верховном суде – Национальной антимафиозной прокуратуры (и, соответственно, появление национальных антимафиозных прокуроров). Ее задача состоит в том, чтобы содействовать сотрудничеству и обмену информацией между классическими прокурорами и поддерживать их расследования в наиболее серьезных случаях так называемых мафиозных преступлений. Национальный

---

<sup>1</sup> Статья 3 Конвенции ООН против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // СПС «Консультант Плюс».

антимафиозный прокурор может изъять любое дело у компетентного прокурора, но только в случае пассивности или отказа последнего в ходе расследования<sup>1</sup>.

Страновой анализ на основе консолидированных источников<sup>2</sup> позволяет выявить ряд тенденций в современной модели управленческой структуры прокуратур в зарубежных странах с точки зрения корреляции с российским опытом.

Например, в Болгарии традиционно существует военная прокуратура обладающая особым выделенным статусом, отличным от классических прокуратур. В Хорватии создано специализированное Бюро по борьбе с коррупцией и организованной преступностью в системе органов прокуратуры. В Черногории внутри органов прокуратуры создан специализированный отдел по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, терроризмом и военными преступлениями.

При этом некоторые страны демонстрируют обратную тенденцию – ликвидацию специализированных подразделений. Например, в Словакии произошли в 2011 году организационные изменения, в результате которых были упразднены военные прокуратуры (которые были до этого в ведении Министерства обороны), и все их сотрудники были переведены в классические прокуратуры. Аналогичное движение мы наблюдаем и в соседних странах. Так современная структура органов прокуратуры в Беларуси<sup>3</sup> уже не включает с 2014 года органы военной прокуратуры<sup>4</sup> и органы транспортной прокуратуры<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://www.eurojustice.org/member\\_states/italy/country\\_report/](http://www.eurojustice.org/member_states/italy/country_report/).

<sup>2</sup> Отчет Европейской комиссии по эффективности правосудия «Судебные системы Европы – издание 2014 г. (данные 2012 г.): эффективность и качество системы правосудия». С.297 // [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_ru.pdf](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_ru.pdf) С.288-310.

<sup>3</sup> <http://www.prokuratura.gov.by/main.aspx?guid=10003>.

<sup>4</sup> Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 26.03.2014 № 137 «О ликвидации военных прокуратур» с 1 сентября 2014 года будут ликвидированы Белорусская военная прокуратура и 11 межгарнизонных военных прокуратур, полномочия по осуществлению надзора за исполнением законодательства в Вооруженных силах, других войсках и воинских формированиях Беларуси, государственных органах, в которых предусмотрена военная служба, возлагаются на Генеральную прокуратуру и территориальные прокуратуры // <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31400137&p1=1>.

<sup>5</sup> Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 01.10.2014 №463 «О ликвидации транспортных прокуратур» с 1 декабря 2014 года ликвидируется Белорусская транспортная

В Китае, наоборот, мы видим развитие специализированных прокуратур, которые включают в себя железнодорожные транспортные прокуратуры и военные прокуратуры<sup>1</sup>. В остальном классические прокуратуры Китая согласно ст. 2 Закона об организации народной прокуратуры представляют собой Верховную народную прокуратуру, а также местные прокуратуры провинций, автономных округов, городов, автономных городов и районов городов<sup>2</sup>.

Если рассматривать территориальный критерий, то он во многом схож во всех прокуратурах всех государств, но для унитарных государств является обычно двухуровневым. Так, например, в Финляндии территориальная организация прокуратуры представлена Генеральной прокуратурой, которая является центральным органом прокуратуры, и 13 местными прокуратурами, включающими 27 бюро обслуживания (это некий аналог прокурорских участков).

При этом в Норвегии организация прокуроров имеет три уровня. Первый уровень прокуроров взаимосвязан с территориальными органами полиции и одновременно с каждым полицейским округом создан прокурорский департамент. Второй уровень прокуроров состоит из Региональных государственных прокуратур. И собственно Директор государственной прокуратуры образует в своем лице и лице своих заместителей и аппарата – последний, высший уровень.

Интересный пример мы наблюдаем в Словении, где с ноября 2011 года вступил в силу новый Закон о государственном прокуроре, согласно которому был ликвидирован специальный отдел Государственной генеральной прокуратуры, отвечавший за поддержание обвинения в судах второй инстанции, –

---

прокуратура. Специализированные транспортные прокуратуры, находящиеся в подчинении Белорусской транспортной прокуратуры, будут переподчинены прокуратурам областей. Транспортные прокуратуры в виде отделов на местах сохраняются для обеспечения квалифицированного надзора за исполнением законодательства на объектах транспорта и соблюдением законности в деятельности органов внутренних дел на транспорте. Такая реорганизация направлена на совершенствование системы органов прокуратуры и сокращение штатной численности. Принятие Указа позволит уменьшить ассигнования, выделяемые из республиканского бюджета на содержание органов прокуратуры, в 2014 году на 312 млн рублей, в последующие годы - на 2,2 млрд рублей ежегодно // [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/kommenarij-k-ukazu-463-ot-1-oktjabrja-2014-g-o-likvidatsii-beloruskoj-transportnoj-prokuratury](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/kommenarij-k-ukazu-463-ot-1-oktjabrja-2014-g-o-likvidatsii-beloruskoj-transportnoj-prokuratury).

<sup>1</sup> <http://www.spp.gov.cn/gjyjg/>

<sup>2</sup> <http://www.china.org.cn/english/Judiciary/31279.htm>.

и теперь разбирательства в апелляционных судах обеспечиваются теми прокуратурами городов, где расположены суды второй инстанции. Кроме того, создана специализированная прокуратура, в которой работают местные, окружные и высшие прокуроры, имеющие особую универсальную компетенцию, выходящую за рамки полномочий окружных прокуратур в целях обеспечения уголовного преследования по организованной преступности, терроризму и коррупции, совершающихся, как правило, на территории нескольких административно-территориальных образований<sup>1</sup>.

Наиболее близкую к российской организационную структуру имеют системы управления в органах прокуратуры Украины<sup>2</sup> и Казахстана<sup>3</sup>. В данных государствах существуют военные (войсковые) прокуратуры со схожими принципами «погарнизонного» построения, а система территориального устройства во многом такая же. Есть интересные особенности, в частности, в Украине в городах с районным делением созданы «номерные» прокуратуры, не связанные компетенцией с внутригородским делением на районы, выполняющие функции надзора по различным сферам деятельности объектов надзора. Рассматривая структуру центрального аппарата Генеральной прокуратуры Казахстана, можно отметить намного меньшее число департаментов<sup>4</sup> (аналоги управлений и отделов), каждый из которых консолидирует в себе одновременное несколько направлений надзора. При этом в Казахстане существует Главная транспортная прокуратура, включающая в себя транспортные и 2 авиационные транспортные прокуратуры.

Подводя итоги данного параграфа можно указать, что организационная структура органов прокуратуры в каждой стране обусловлена национальными особенностями, системой права, а также особенностями исторического развития. При этом выделяются следующие тенденции характерные для большинства государств: наличие специализированных прокурорских подразделений в сфере

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Генеральной государственной прокуратуры Словении // <http://www.dt-rs.si/sl/english/>.

<sup>2</sup> [http://www.gp.gov.ua/ua/structure\\_pu.html](http://www.gp.gov.ua/ua/structure_pu.html).

<sup>3</sup> <http://prokuror.gov.kz/rus>.

<sup>4</sup> <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokuratorie/centralnyy-apparat/struktura-generalnoy-prokuratury>.

противодействия организованной преступности и терроризму, военных прокуратур; кроме того, управленческая структура прокуратур характеризуется меньшей бюрократизацией в сравнении с российской, обусловленной, скорее всего, большей степенью усмотрения прокуроров в этих странах.

### 3.2 Предложения по оптимизации системы управления в органах прокуратуры

Принимая во внимание проведенное исследование системы управления в органах прокуратуры можно выделить несколько направлений, по которым возможно их эволюционное развитие с точки зрения классических теорий организации. Принимая во внимание, что статус прокуратуры как органа государственной власти определен на современном этапе с учетом исторических тенденций, с учетом международно-правовых норм, а также в русле текущих тенденций, характерных для систем органов прокуратуры в иных государствах, можно утверждать, что коренная перестройка существующей системы не вызывается какими-либо назревшими противоречиями, и дальнейшее развитие организационной структуры возможно исключительно в эволюционном порядке.

Факторы, которые могут вызвать коренную перестройку системы управления в органах прокуратуры, такие как: изменение конституционно-правового статуса прокуратуры РФ, изменение федеративного устройства России, коренное изменение соотношения функций ведомственного контроля и внешнего надзора в механизме государственного управления, коренное изменение приоритетов государственной политики в аспекте смены ценностей, обусловленных правами человека, – видятся на современном этапе ничтожно маловероятными. В силу чего теоретические конструкции новой управленческой системы, которые могли бы вызываться подобными факторами (например, децентрализация органов прокуратуры, исключение из компетенции прокуратуры

целых направлений надзора в виде отказа от функции общего надзора и другие), нами не будут рассматриваться как не релевантные изучаемой системе общественных отношений.

В силу чего видятся наиболее перспективными (в ближней и среднесрочной перспективе) следующие направления оптимизации управленческой системы органов прокуратуры в Российской Федерации:

1) Оптимизация уровней специализации органов прокуратуры с точки зрения необходимости существования специализированных прокуратур в свете управленческих принципов неразрывности управления и компетентности;

2) Оптимизация территориально-организационной структуры органов прокуратуры с точки зрения «приближения» органов прокуратуры к объектам надзора в свете управленческих принципов эффективности и кадровой достаточности;

3) Оптимизация функционально-организационной структуры органов прокуратуры с точки зрения гармонизации структуры подразделений органов прокуратуры в свете управленческих принципов иерархичности и целевого (планирующего) воздействия.

Этими направлениями не исчерпывается весь возможный спектр эволюции управленческой системы органов прокуратуры, однако они отражают наиболее важные с точки зрения повышения эффективности функционирования организационной структуры данного органа. В частности, в работе, исходя из ее объема, не рассматривается потенциал изменений в сфере HR-обеспечения (управленческого человеческого ресурса) деятельности органов прокуратуры, который сам по себе может позволить достигнуть эффективных результатов, сравнимых с имплементацией рассматриваемых нами управленческих принципов.

*Первый сценарий «Оптимизация специализации».* Оптимизация уровней специализации органов прокуратуры нами рассматривается как способ определить, какие текущие внешние и внутренние факторы управленческой среды могут обуславливать необходимость создания ветви специализированных прокуратур, а какие необходимость ликвидации уже существующих ветвей

специализированных прокуратур. Кроме того, реализация управленческих принципов неразрывности управления и компетентности позволяет предлагать иные способы внутрисубъектного «обособления» направлений деятельности, либо обратного их «инкорпорирования» в более общие сферы компетентности.

Таким образом, мы можем сформировать следующую матрицу предлагаемых способов оптимизации (Схема 1).

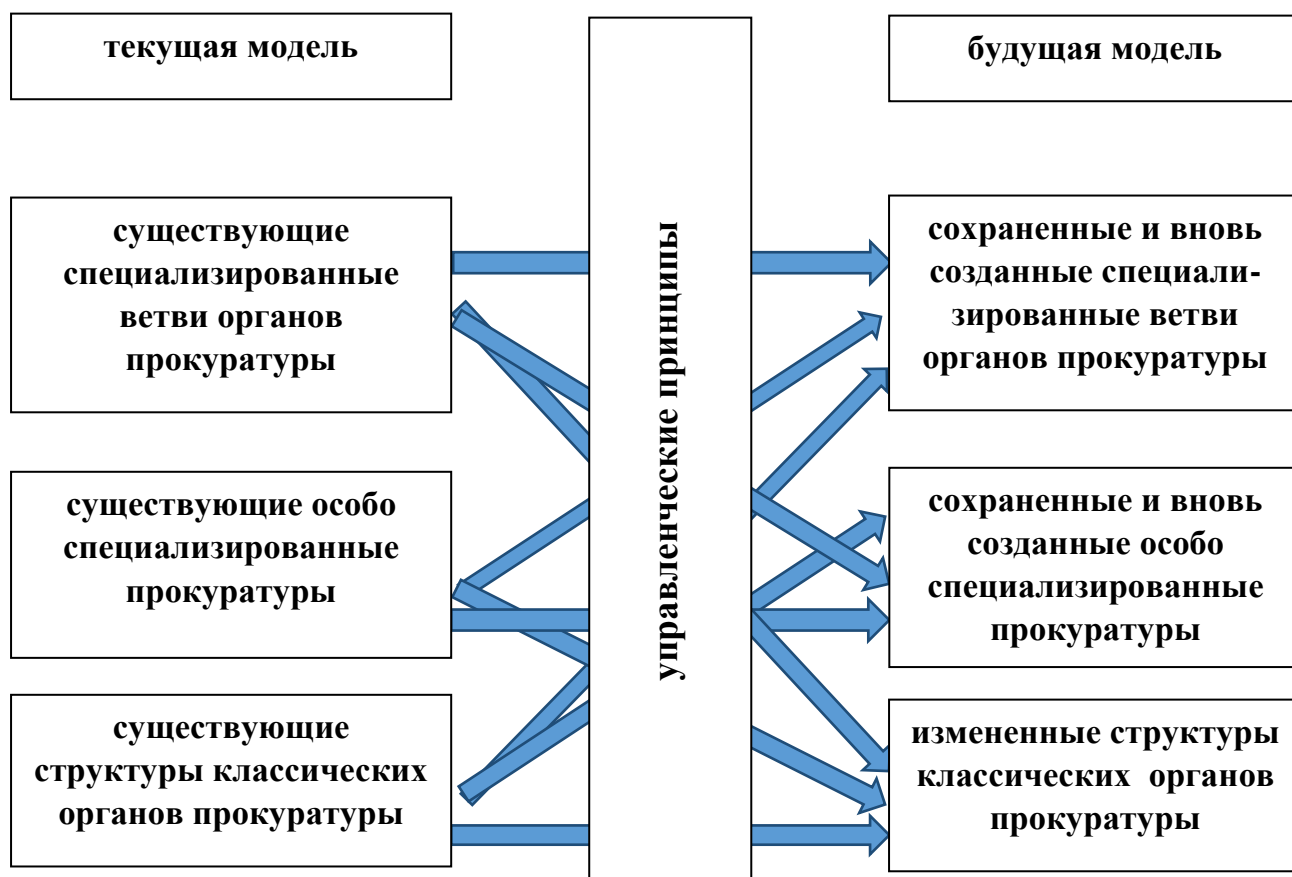


Схема 1. Способы оптимизации органов прокуратуры по критерию специализации

Исходя из данной матрицы способов оптимизации мы получаем следующие элементы поля матрицы (вектор-строки):

1.1. Сохранение существующих специализированных ветвей органов прокуратуры (военная, транспортная, по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, природоохранные, по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях);

1.2. Трансформация всех или части существующих специализированных ветвей органов прокуратуры в отдельные вновь создаваемые особо

специализированные прокуратуры (например, ликвидация прокуратур по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и создание большого количества самостоятельных отдельных прокуратур различного территориального уровня по надзору за конкретными особо режимными объектами);

1.3. Трансформация всех или части существующих специализированных ветвей органов прокуратуры в подразделения (управления и отделы) классических территориальных органов прокуратуры (например, ликвидация природоохранных прокуратур и «воссоздание» их на правах отдела управления Генеральной прокуратуры в федеральном округе, либо управления прокуратуры субъекта Российской Федерации, либо отдела районной прокуратуры);

1.4. Сохранение существующих особо специализированных прокуратур (например, Прокуратура комплекса «Байконур», Прокуратура космодрома «Восточный» п.Углегорск, Прокуратура Московского метрополитена, Аксарайская прокуратура по надзору за соблюдением законов на Аксарайском газоконденсатном месторождении, Кемеровская межрайонная прокуратура по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли);

1.5. Трансформация всех или части существующих особо специализированных прокуратур в какую-либо из ветвей специализированных прокуратур (например, «воссоздание» прокуратуры Московского метрополитена в составе какой-либо транспортной прокуратуры);

1.6. Трансформация всех или части существующих особо специализированных прокуратур в подразделения (управления и отделы) классических территориальных органов прокуратуры (например, ликвидация Аксарайской прокуратуры по надзору за соблюдением законов на Аксарайском газоконденсатном месторождении и ее «воссоздание» на правах отдела или управления прокуратуры Астраханской области);

1.7. Сохранение базовой существующей структуры классических территориальных органов прокуратуры (с точки зрения отсутствия необходимости выделения специализированных прокуратур из специфических существующих направлений надзора или поднадзорных объектов);



1.8. Выделение из состава классических территориальных органов прокуратуры отдельной ветви специализированных прокуратур (например, создание особой ветви «антикоррупционных» прокуратур или «ювенальных» прокуратур и т. д.);

1.9. Выделение из состава классических территориальных органов прокуратуры на постоянной или временной основе отдельных особо специализированных прокуратур (например, создание таких особо специализированных прокуратур как «Прокуратура по надзору за исполнением законодательства в ходе подготовки к проведению Чемпионата мира по футболу 2018 года», «Арктическая прокуратура», «Прокуратура по надзору за исполнением законодательства на экстерриториальных объектах юрисдикции Российской Федерации», «Прокуратура по надзору за исполнением законодательства в инновационном центре «Сколково» и т. д.).

Оценивая практическую применимость того или иного возможного способа с точки зрения актуальности и научной обоснованности, мы можем прийти к выводу о том, что наиболее перспективными (способы 1.1, 1.4 и 1.7 как сохраняющие «status quo» не рассматриваются) видятся способы 1.3 и 1.6. Способ 1.2 не отвечает критерию эффективности и неразрывности управленческого воздействия, учитывая количество объектов надзора. Способ 1.5 также не отвечает данным критериям, поскольку специфика особо специализированных прокуратур обусловлена не особенностями надзора, а особенностями объекта надзора и приданием этому объекту особого статуса. Способ 1.8 видится, на наш взгляд, не рациональным, поскольку прямо противоречит разделяемой нами концепции о желательности и перспективности способов 1.3 и 1.6. Способ же 1.9 хотя и интересен в чисто эвристическом плане, не рассматривается нами по причинам особой исключительности таких прокуратур и отсутствия управленчески значимых критериев при создании подобного рода прокуратур. Хотя перечисление возможных будущих особо специализированных прокуратур представляется исключительно увлекательным занятием с точки зрения

выявления существующих или могущих возникнуть особых сфер и особых объектов в нашей стране и за ее пределами.

Обращаясь к выбранным нами для анализа способам оптимизации 1.3 и 1.6, заключающимся в трансформации существующих особо специализированных прокуратур и специализированных ветвей органов прокуратуры в подразделения территориальных органов прокуратуры, мы можем выделить следующие преимущества с точки зрения имплементации управленческих методик:

- + увеличиваются возможности перераспределения кадровых и иных ресурсов в случаях неравномерного увеличения объектов или объемов надзора;

- + увеличиваются возможности проведения комплексных проверок;

- + увеличиваются возможности координации деятельности органов прокуратуры по специальным направлениям надзора, поскольку выполнение функций ранее присущих специализированным прокуратурам будет осуществляться в разы увеличившимся кадровым составом территориальных прокуратур;

- + исключается дублирование функций на одном территориальном уровне, что влечет исключение конфликта компетенций;

- + ресурсная эффективность за счет высвобождения персонала (как оперативных работников прокуратуры, так и вспомогательного персонала с дублирующими функциями), отпадания необходимости иных ресурсов (расходов на эксплуатацию зданий и помещений);

- + принцип управленческой простоты организационной структуры (образно это можно назвать внешним выражением принципа «бритвы Оккама»: «Многообразие не следует предполагать без необходимости»).

Несомненно, что существуют и управленческие методики, указывающие на недостатки классических территориальных органов прокуратуры, выражающиеся преимуществами специализированных прокуратур, среди которых называют:

- профессионализация и специализация сотрудников специализированных ветвей органов прокуратуры, влекущие большую эффективность (сразу возражая против данного аргумента, хотелось бы отметить, что предложение о

трансформации этих специализированных ветвей органов прокуратуры в управления и отделы территориальных органов позволит точно так же сохранить специализацию и кадры и даже продолжать ее углубление и расширение);

– большая самостоятельность в принятии решений и отсутствие давления по классическим иерархическим управленческим каналам (возражая здесь, хотелось бы уточнить у защитников данной позиции, считают ли они, что находясь «внутри» территориальной структуры органов прокуратуры, подчиняющейся Генеральному прокурору РФ, служащей образцом законности и неподкупности, они могут испытывать «неверное», «узкоместечковое» или иное внутриведомственное давление?);

– особый характер объектов надзора (протяженный, входящий в компетенцию сразу нескольких территориальных органов прокуратуры – в отношении природоохранных и транспортных прокуратур), не позволяющий одному территориальному органу сконцентрировать свое внимание на всей полноте возможных проявлений нарушений законности (возражая против данного аргумента хотелось бы отметить, что практика проведения прокурорских проверок состоит в том, что проверяется всегда определенный субъект, возможно допустивший нарушение закона; при этом в случае, если речь идет о юридическом лице, его место нахождения (юридический адрес) является всегда абсолютно определенным; в случае осуществления деятельности от имени какого-либо юридического лица за пределами региона его места нахождения это не препятствует территориальному органу прокуратуры по месту совершения нарушения закона отреагировать должным образом и передать по координационным каналам материалы для дальнейшего принятия решения);

– особая важность и специфика сферы надзора, особые требования к кадрам – наличие допусков или званий в целях субординации с поднадзорными (для военных прокуратур, прокуратур по надзору за исполнением законодательства на особо режимных объектах, прокуратур по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях), которая требует особого подхода в государственных интересах (возражая в целом против данного аргумента,

хотелось бы отметить, что важность определенной сферы критерий немаловажный, но предполагающий одновременно существование «государства в государстве», «разрыв единой ткани законности», тем более что специальные допуски для прокурорских работников ПНИЗОРО и военных прокуратурах, знание особенностей режима ИУ для прокурорских работников ПНИЗИУ, могут быть совершенно спокойно получены и в классических территориальных прокуратурах, где уже давно существуют особые режимные отделы.

Поэтому исходя из вышеприведенных критериев, не претендуя на абсолютную правоту, сугубо теоретически, учитывая, в первую очередь, классические управленческие принципы, обобщая специализированные прокуратуры как явление, не рассматривая крайне важные особенности функционирования каждой из них в отдельности, учитывая, что система специализированных прокуратур закладывалась, в том числе, с учетом наличия в то время у органов прокуратуры права расследования уголовных дел, видятся разумными следующие шаги (в условиях очевидной государственной политики, направленной на совершенствование системы государственного управления под лейтмотивом штатной оптимизации) по совершенствованию системы управления в органах прокуратуры:

1.3.1. Сохранить ветвь военных прокуратур;

1.3.2. Сохранить ветвь транспортных прокуратур

1.3.3. Трансформировать (исторический опыт в России уже имеется) природоохранные прокуратуры в подразделения на правах отделов или управлений в прокуратурах субъектов Российской Федерации, либо на правах отдельных штатных единиц в районных прокуратурах, с возможным выделением прокурорских участков);

1.3.4. Трансформировать прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах в подразделения на правах отделов или управлений в прокуратурах субъектов Российской Федерации, либо на правах отдельных штатных единиц в районных прокуратурах, с возможным выделением прокурорских участков);

1.3.5. Трансформировать прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях в подразделения на правах отделов или управлений в прокуратурах субъектов Российской Федерации, либо на правах отдельных штатных единиц в районных прокуратурах, с возможным выделением прокурорских участков).

1.6.1. Трансформация всех особо специализированных прокуратур в подразделения (управления и отделы) классических территориальных органов прокуратуры уровня субъекта РФ с возможной организацией самостоятельных прокурорских участков.

*Второй сценарий «Оптимизация территориальной структуры».* Оптимизация территориально-организационной структуры органов прокуратуры обусловлена необходимостью «приближения» органов прокуратуры к объектам надзора, а также необходимостью реализации управленческих принципов эффективности и кадровой достаточности.

В данном случае речь идет о следующих возможных вариантах, уже предлагавшихся в теории:

2.1. Создание сети прокурорских участков как самостоятельных подразделений районных прокуратур, географически наиболее приближенных к объектам надзора, к населению. Особенности административно-территориального устройства России таковы, что очень часто какое-либо административно-территориальное образование представляет собой очень неоднородное с точки зрения населенности, или распространенности объектов инфраструктуры или объектов промышленности. В силу такого рода факторов могут возникать ситуации, когда административный центр какого-либо муниципального образования, где, как правило, расположена районная прокуратура, отдален географически от других населенных пунктов, а также от кластера промышленных или сельскохозяйственных предприятий, которые часто выступают в качестве объекта надзора<sup>1</sup>. В такой ситуации видится эффективным

---

<sup>1</sup> Примером является Прокуратура Тигильского района Камчатского края, где на численность населения 8312 человек и площадью 63484 кв. км. в составе прокуратуры 4

практика создания прокурорского участка, в котором кадровый состав районной прокуратуры мог бы осуществлять практически весь объем полномочий. Часто необходимость в такого рода прокурорском участке может быть обусловлена и местами расположения отделов полиции или следственных отделов Следственного комитета РФ, которые практикуют наличие «вынесенных» подразделений следователей, в особенности в случае формирования межрайонных следственных подразделений.

2.2. Обратная (но возможно и параллельная) ситуация, которая отражает противоположную тенденцию, складывается в случае трансформации ряда районных прокуратур в межрайонные прокуратуры, что может быть обусловлено и сократившейся численностью населения<sup>1</sup> и ликвидацией предприятий, выступавших существенной частью надзора по определенным сферам. Также причиной образования межрайонных прокуратур могут быть особенности административно-территориального деления субъекта, в частности, в случае самостоятельности таких единиц как городской округ и район, центром которого является данный город образуются межрайонные прокуратуры, хотя в некоторых субъектах они являются самостоятельными<sup>2</sup>.

*Третий сценарий «Оптимизация внутренней структуры».* Оптимизация функционально-организационной структуры органов прокуратуры с точки зрения гармонизации структуры подразделений органов прокуратуры, выбора оптимального пути выделения управлений (отделов) в структуре Генеральной

---

прокурорских работника, при этом прокурор и один из его заместителей расположены географически в одном селе, а два других заместителя расположены в двух других поселках, имея соответствующее указание в должностях: «*Заместитель прокурора района в поселке Палана*» и «*Заместитель прокурора района в поселке Усть-Хайрюзово*».

<sup>1</sup> Например, Усть-Камчатская межрайонная прокуратура, в юрисдикции которой находятся Усть-Камчатский муниципальный район и самый малочисленный в России (островной) Алеутский муниципальный район.

<sup>2</sup> Например, в Челябинской области являются самостоятельными прокуратура г.Троицка и Прокуратура Троицкого района. В Свердловской области в аналогичных ситуациях созданы Сысертская межрайонная прокуратура, Красноуфимская межрайонная прокуратура, Кммышловская межрайонная прокуратура, Ирбитская межрайонная прокуратура. В Тюменской области созданы Заводоуковская, Ишимская и Ялуторовская межрайонные прокуратуры, в то же время самостоятельными являются прокуратура Тобольска и Тобольская районная прокуратура (расположены в одном здании).

прокуратуры РФ или структуре прокуратур субъектов РФ на основе управленческих принципов иерархичности и целевого (планирующего) воздействия представляет собой предложение по унификации строения органов прокуратуры среднего и высшего звена. Оценка структуре Генеральной прокуратуры в данной работе даваться не будет по причине наличия специфических политико-юридических оснований для выделения тех или иных отделов или управлений в ее составе. Поэтому хотелось бы предложить некую универсальную схему, которая могла бы быть использована для построения функционально-организационной структуры прокуратуры субъекта Российской Федерации. Эмпирическая основа для изучения структур ныне действующих прокуратур благодаря наличию сведений на официальных сайтах прокуратур областного звена достаточно богатая, в подавляющем большинстве случаев имеется полная информация о функционально-организационной структуре соответствующей прокуратуры.

Базовые критерии для выделения тех или иных обособленных подразделений следующие: необходимость для внутренних целей функционирования организации (управление или отдел кадров, управление или отдел общего и особого делопроизводства, управление или отдел правовой статистики и другие) либо необходимость реакции на цели и задачи функционирования, направленные «вовне» к внешней среде (всевозможные управления и отделы по направлениям прокурорского надзора).

Кроме того, необходимо учитывать, что создание отдела предполагает объединение и обособление на основании соответствующего положения об отделе нескольких (двух и более) прокурорских работников, в то время как создание управления предполагает соединение (выделение) двух и более отделов в составе управления. Таким образом, иерархия компетентностно-надзорного функционального строения может быть представлена следующими элементами (единицами):

- 1) единица первого (базового) уровня: помощник (старший помощник) прокурора субъекта РФ;

2) единица второго (организационно обособленного) уровня: отдел прокуратуры субъекта РФ;

3) единица третьего (организационно-управленческого) уровня: управление прокуратуры субъекта РФ.

Рассмотренные нами ранее критерии, сугубо в управленческом смысле, без учета особенностей в каждом конкретном случае, не включая предложения, высказанные нами ранее по трансформации ветвей специализированных прокуратур, позволяют предложить оптимальную схему организационно-функциональной структуры прокуратуры субъекта РФ (Приложение №1).



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы, определяющие основные этапы подготовки работы:

1. В результате многочисленных преобразований в настоящее время прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ и осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на ее территории законов. Создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры, не допускается. Система организации органов прокуратуры построена на принципах централизации, единства прокурорского надзора, единоначалия руководства, общих принципах взаимосвязи и взаимодействия элементов структуры.

2. Закрепленной законодательно является трехзвенная иерархическая (линейная) структура прокуратуры РФ, в которую входят Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

3. Система управления в органах прокуратуры Российской Федерации представляет собой организационную структуру субъектов управленческой деятельности, их функции и полномочия, подчиненность друг другу и взаимосвязи, а также порядок создания и кадрового обеспечения органов прокуратуры, формы и методы управленческого воздействия и другие элементы, характеризующие механизм прокурорского надзора и место органов прокуратуры Российской Федерации в государственном механизме.

4. Построение системы управления в органах прокуратуры Российской Федерации обусловлена следующими базовыми принципами: а) территориальный принцип; б) предметно-надзорный принцип; в) функционально-организационный принцип.

5. Критериями, определяющими желательность выделения самостоятельной специализированной прокуратуры (а не подразделения территориальной прокуратуры субъекта Российской Федерации или участка работы районной (городской) прокуратуры) видятся: а) несовпадение границ объекта надзора с границами конкретного административно-территориального образования, географическая обособленность и отдаленность объекта надзора от административного центра; б) особая сфера с ограниченным допуском к сведениям; в) особый круг правоотношений; г) особая социально-политическая значимость объекта, зачастую выходящая за пределы полномочий соответствующих территориальных прокуратур.

6. Зарубежный опыт функционирования правоохранительных органов, которые могут считаться аналогами российской прокуратуры, показывает, что основные критерии (территориальный, предметно-надзорный, функционально-организационный) построения системы управления в органах прокуратуры, также определяют принципы организационного построения зарубежных органов прокуратуры. Однако имеются и существенные различия в ряде стран, обусловленные различием в моделях органов прокуратуры в ряде стран (в особенности, относящихся к англо-саксонской правовой семье) и их функциях, определяющих предметы ведения (полномочия).

7. Исходя из рассмотренных в работе критериев, учитывая, в первую очередь, классические управленческие принципы видятся разумными следующие шаги (в условиях очевидной государственной политики, направленной на совершенствование системы государственного управления под лейтмотивом штатной оптимизации) по совершенствованию системы управления в органах прокуратуры:

7.1. Сохранить ветвь военных и транспортных прокуратур;

7.2. Трансформировать природоохранные прокуратуры в подразделения на правах отделов или управлений в прокуратурах субъектов Российской Федерации, либо на правах отдельных штатных единиц в районных прокуратурах, с возможным выделением прокурорских участков;

7.3. Трансформировать прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах в подразделения на правах отделов или управлений в прокуратурах субъектов Российской Федерации, либо на правах отдельных штатных единиц в районных прокуратурах, с возможным выделением прокурорских участков;

7.4. Трансформировать прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях в подразделения на правах отделов или управлений в прокуратурах субъектов Российской Федерации, либо на правах отдельных штатных единиц в районных прокуратурах, с возможным выделением прокурорских участков.

7.5. Трансформировать все особо специализированные прокуратуры в подразделения (управления и отделы) классических территориальных органов прокуратуры уровня субъекта РФ с возможной организацией самостоятельных прокурорских участков.

7.6. Создать сеть прокурорских участков как самостоятельных подразделений районных прокуратур, географически наиболее приближенных к объектам надзора, к населению. А также трансформировать ряд районных прокуратур в межрайонные прокуратуры, что может быть обусловлено и сократившейся численностью населения, а также особенностями административно-территориального деления субъекта.

7.7. Гармонизировать функционально-организационную структуру прокуратуры субъекта Российской Федерации.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

#### 1.1. Международные нормативные правовые акты

1. Конвенция ООН против коррупции. Принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // СПС «Консультант Плюс».

2. Рекомендация Rec (2000) 19 «Роль прокуратуры в системе уголовного правосудия». Принята Комитетом Министров Совета Европы 06.10.2010 // СПС «Консультант Плюс».

3. Пояснительная записка к Рекомендации Комитета Министров Совета Европы Rec (2000) 19 // <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804bb957>.

#### 1.2. Российские нормативные правовые акты

4. Конституция Российской Федерации.

5. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс»

6. Федеральный закон от 30.10.2007 № 237-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года» // СПС «Консультант Плюс».

7. Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 «О суде» // СПС «Консультант Плюс».

8. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре // СПС «Консультант Плюс».

9. Положение о прокуратуре Союза ССР, утвержденное Постановлением ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17.12.1933 // СПС «Консультант Плюс».

10. Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 05.11.1936 № 1961 «О структуре Прокуратуры Союза ССР» // СПС «Консультант Плюс».

11. Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «Об утверждении Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // СПС «Консультант Плюс».

12. Указ Президента РФ от 30.06.1997 № 659 «Об утверждении Положения о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

13. Указ Президента РФ от 26.10.2004 № 1362 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, касающихся взаимной правовой помощи» // СПС «Консультант Плюс».

14. Указ Президента РФ от 18.12.2007 № 1707 «О центральных компетентных органах Российской Федерации, осуществляющих сотрудничество в рамках Соглашения между государствами – членами Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, и об уполномоченном органе Российской Федерации, ответственном за координацию сотрудничества в рамках этого Соглашения» // СПС «Консультант Плюс».

15. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.12.2006 № 117 «Об образовании Московской межрегиональной транспортной прокуратуры» // СПС «Консультант Плюс».

16. Приказ Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // СПС «Консультант Плюс».

17. Приказ Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // СПС «Консультант Плюс».

18. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // СПС «Консультант Плюс».

19. Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов» // СПС «Консультант Плюс».

20. Приказ Генерального прокурора РФ от 31.05.2010 года № 24-ш «Об образовании Кемеровской межрайонной прокуратуры по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли (с дислокацией в Новокузнецке)» // СПС «Консультант Плюс».

21. Приказ Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // СПС «Консультант Плюс».

22. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 №277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // СПС «Консультант Плюс»..

23. Приказ Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» // СПС «Консультант Плюс».

24. Приказ Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ» // СПС «Консультант Плюс».

25. Приказ Генерального прокурора от 29.08.2014 № 454 «Об организации надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // СПС «Консультант Плюс».

26. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 06.06.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» // СПС «Консультант Плюс».

27. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 12.05.2009 №155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» // СПС «Консультант Плюс».

28. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 13.08.2009 № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры» // СПС «Консультант Плюс».

29. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 10.11.2009 № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов» // СПС «Консультант Плюс».

### 1.3. Зарубежные нормативные правовые акты

30. Закон Республики Молдовы «О прокуратуре» №294 от 25.12.2008 // <http://lex.justice.md/ru/331011/>

31. Указ Президента Республики Беларусь от 26.03.2014 № 137 «О ликвидации военных прокуратур» // <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31400137&p1=1>.

32. Указ Президента Республики Беларусь от 01.10.2014 №463 «О ликвидации Белорусской транспортной прокуратуры» // <http://pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=P31400463&p1=1>

33. Комментарий к Указу Президента Республики Беларусь от 01.10.2014 №463 «О ликвидации Белорусской транспортной прокуратуры» // [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/kommenarij-k-ukazu-463-ot-1-oktjabrja-2014-g-o-likvidatsii-belo-russkoj-transportnoj-prokuratury](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/kommenarij-k-ukazu-463-ot-1-oktjabrja-2014-g-o-likvidatsii-belo-russkoj-transportnoj-prokuratury).

## Раздел 2. Научная и учебная литература

### 2.1. Российская научная и учебная литература

1. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. А.В. Паламарчук. – М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2014. – 328 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Беляков П.А. Принципы деятельности прокурора по защите прав граждан на обращение // Инновации в науке. 2016. Выпуск № 1 (50). С. 126-128.
4. Братановский С.Н., Кириллов А.Н. Статус органов военной прокуратуры в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы. Монография. – М.: Директ-Медиа, 2012. – 182 с
5. Братановский С.Н., Муқанбеткалиев А. А. Правовая организация управления в органах прокуратуры. М., Директ-Медиа, 2012. – 189 с.
6. Бывальцева С.Г. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства об охране окружающей среды: Учебное пособие. – Екатеринбург, Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. – 72 с.
7. Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. М, 2006. – 59 с.
8. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры. Конституционная законность и прокурорский надзор / Под ред. М. А. Голубева. М., 1997. – 240 с.
9. Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: Учебное пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. – 192 с.
10. Головки И.И. Защита прокурором трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве. Учебное пособие. – СПб., 2014. – 80 с.



11. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 2 / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. - М: «Статут», 2002. – 592 с.
12. Завьялов П.С., Демидов В.Е. Маркетинг. М.: Международные отношения, 1988. – 244 с.
13. Звягинцев А.Г. История Российской прокуратуры. 1722–2012. Каткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях, документах. М: ОЛМА Медиа Групп, 2012 – 416 с.
14. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Призванные Отечеством: российские прокуроры 1722-1917. М.: РОССПЭН, 1997. – 815 с.
15. Калита И. А. Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М, 2013. – 25 с.
16. Кириченко, С. Г. Прокурорский надзор за соблюдением природоохранного законодательства. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2003. – 25 с.
17. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. Ред. Б.А. Страшун. М.: Изд-во БЕК, 1995. – 784 с.
18. Кучинская Е.В. История возникновения, становления и развития российской прокуратуры // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2014. № 2(16). С. 81-88.
19. Мотин Д. М. Правовой статус транспортной прокуратуры и ее место в системе органов прокуратуры Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2006. – 25 с.
20. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. – 1139 с.
21. Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, издательство «Экслит», 2003. – 850 с.

22. Основы менеджмента. Учебное пособие / Под ред. проф. И. Ю. Солдатовой, проф. М. А. Чернышева. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»; Ростов н/Д: Наука-Пресс, 2006. — 256 с.
23. Отчет Европейской комиссии по эффективности правосудия «Судебные системы Европы – издание 2014 г. (данные 2012 г.): эффективность и качество системы правосудия». С.297 // [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_ru.pdf](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_ru.pdf).
24. Паламарчук А. В., Бут Н. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов о промышленной безопасности / Под общ. ред. А. В. Паламарчука. — М., Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2015. — 540 с.
25. Поляков М. П. Прокурорский надзор: конспект лекций / М. П. Поляков, А. Ф. Федулов. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Высшее образование, 2009. — 165 с.
26. Приказами Генерального прокурора РФ образованы транспортные прокуратуры // Законность. 2007. № 7. С. 59.
27. Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. П78 ред. Ю.Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Высшее образование, 2005. — 460 с.
28. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации А.В. Паламарчука. М., 2014. — 336 с.
29. Российский прокурорский надзор (под ред. А.Я. Сухарева) — М.: Норма, Инфра-М, 2001. — 384 с.
30. Российское законодательство X – XX веков. В 9 т. Т.8. Судебная реформа / Под ред. О.И. Чистякова. — М.: Юрид. лит., 1991. — 496 с.

31. Российское законодательство X –XX веков. В 9 т. Т.5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / Под ред. О.И. Чистякова. – М.: Юрид. лит., 1987. – 527 с.
32. Салмина С.Ю. Прокуратура Челябинской области: Очерки истории. – Челябинск: Каменный пояс, 2001. – 352 с.
33. Смирнов А.Ф. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник / под ред. А.Ф. Смирнова. - М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – 240 с.
34. Япония: Справочник / Под общ. ред. Г.Ф. Кима и др. Сост. В. Н. Еремин и др. М.: Республика, 1992. – 543 с.

## **2.2. Зарубежная научная и учебная литература**

35. Albrecht Hans-Jörg. Criminal Prosecution: Developments, Trends and Open Questions in the Federal Republic of Germany // *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2000. P. 240-251.
36. Criminal law reform and Transitional Justice. Human Rights Perspectives for Sudan. Edited by Lutz Oette. London: Redress, 2011. – 311 p.
37. Despina Kyprianou. Comparative Analysis of Prosecution Systems (Part I): Origins, Constitutional position and Organization of Prosecution Services // <http://www.law.gov.cy/law/lawoffice.nsf/0/EB65F7AC95055549C22574BB0022FB8B>.
38. Eric Luna and Marianne L. Wade. The Prosecutor in Transnational Perspective. NY: Oxford University Press, 2012. – 470 p.
39. Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia Progress and Challenges, 2009-2013: Progress and Challenges, 2009-2013. OECD, 2013. – 203 p.
40. Georg Nolte. European Military Law Systems. Berlin: De Gruyter Recht, 2003. – 878 p.

41. Hetherington T. Prosecution and the Public Interest, London: Waterlow Publishers, 1989. – 740 p.
42. Jehle, J. Criminal Justice in Germany 2009, Berlin: Federal Ministry of Justice, 2003. – 68 p.
43. Langbein, J. H. The Origins of Public Prosecution at Common Law, 1973. – 539 p.
44. Legitimacy and Criminal Justice: An International Perspective Tom R. Tyler, Russell Sage Foundation 25.10.2007. – 386 p.
45. Leigh, L. H. and Hall Williams, J. E., The Management of the Prosecution Process in Denmark, Sweden and the Netherlands, Leamington Spa: James Hall, 1981.
46. Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. OECD, 2008 // <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>.
47. The Status and Role of Prosecutors A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide // [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf).
48. Verrest, P., The French Public Prosecution Service // European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2010. P.208-215.
49. Weigend, T., The Prosecution Service in the German Administration of Criminal Justice. P.203-222.

### **Раздел 3. Сведения официальных сайтов**

1. Официальные сайты генеральных (верховных) прокуратур зарубежных стран // перечень и ссылки на данные сайты имеется на официальном сайте Международной ассоциации прокуроров (IAP) <http://www.iap-association.org>.
2. Официальные сайты прокуратур субъектов Российской Федерации // перечень и ссылки на данные сайты имеется на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ <http://www.genproc.gov.ru>.

3. Официальный сайт Верховной прокуратуры Китая // <http://www.spp.gov.cn/gjyjg>.
4. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Беларуси // <http://www.prokuratura.gov.by>.
5. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Казахстана // <http://prokuror.gov.kz/rus>.
6. Официальный сайт Генеральной прокуратуры России // <http://www.genproc.gov.ru>.
7. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Словении // <http://www.dtrs.si/sl/english>.
8. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Украины // <http://www.gp.gov.ua/ua>.
9. Официальный сайт организации европейских генеральных прокуроров Евроюстиция // [http://www.eurojustice.org/member\\_states/italy/country\\_report](http://www.eurojustice.org/member_states/italy/country_report).
10. Портал правовой информации Китая // <http://www.china.org.cn/english/Judiciary/31279.htm>.