

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

Учебное пособие



**Санкт-Петербург
2024**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

Учебное пособие

*Под редакцией
доктора юридических наук
профессора О. Н. Коршуновой*

Санкт-Петербург
2024

УДК 34(075)
ББК 67.72я73
О64

*Под редакцией доктора юридических наук
профессора О. Н. Коршуновой*

Рецензенты

А. Г. БЕДРИЗОВ, прокурор города Балтийска Калининградской области, кандидат юридических наук.

Ю. В. ДЕРИШЕВ, профессор кафедры уголовного права и процесса Сибирского юридического университета, доктор юридических наук, профессор.

Организация деятельности прокуратуры : учебное пособие /
О66 О. Н. Коршунова, И. И. Головкин, Э. Р. Исламова [и др.] ; под ред.
О. Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский
юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Рос-
сийской Федерации, 2024. — 259, [1] с.

ISBN 978-5-6051510-9-8

В учебном пособии рассматриваются вопросы, посвященные определению понятия и сущности организации деятельности прокуратуры Российской Федерации в целом, а также особенностям организации деятельности прокуратуры по различным направлениям надзорного и ненадзорного характера.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция, а также по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры, по программе подготовки научных и научно-педагогических кадров.

УДК 34(075)

ББК 67.72я73

ISBN 978-5-6051510-9-8

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации, 2024

А В Т О Р Ы

КОРШУНОВА Ольга Николаевна, доктор юридических наук, профессор — *введение, § 2.2 (в соавторстве с Е. Л. Никитиным и Г. В. Дытченко), § 2.5, заключение.*

ГОЛОВКО Ирина Ивановна, кандидат юридических наук, доцент — *§ 2.6 (в соавторстве с П. В. Широковой), § 2.9.*

ИСЛАМОВА Эльнара Рафисовна, кандидат юридических наук, доцент — *§ 2.1 (в соавторстве с С. И. Коряченцовой).*

МУРАШКИН Игорь Юрьевич, кандидат юридических наук — *§ 1.4, § 1.5 (в соавторстве с А. Ю. Сергеевой).*

НИКИТИН Евгений Львович, кандидат юридических наук, доцент — *§ 2.2 (в соавторстве с О. Н. Коршуновой и Г. В. Дытченко).*

ОМЕЛЬЯНОВИЧ Вадим Васильевич, кандидат юридических наук, доцент — *§ 2.3, § 3.2 (в соавторстве с К. И. Тимощуком).*

ТИМОЩУК Кирилл Игоревич, кандидат физико-математических наук — *§ 3.2 (в соавторстве с В. В. Омеляновичем).*

ШУРПАЕВ Шамиль Мурадович, кандидат экономических наук, кандидат юридических наук — *§ 1.2.*

БЕРДИНСКИХ Светлана Владимировна — *§ 2.8.*

ВАСИЛЬЕВА Анастасия Валерьевна — *§ 3.1.*

ДЫТЧЕНКО Геннадий Владимирович — *§ 1.1, § 2.2 (в соавторстве с О. Н. Коршуновой и Е. Л. Никитиным).*

КОРЯЧЕНЦОВА Светлана Игоревна — *§ 2.1 (в соавторстве с Э. Р. Исламовой), § 2.10.*

КУСТОВ Михаил Николаевич — *§ 2.4.*

СЕРГЕЕВА Анна Юрьевна — *§ 1.5 (в соавторстве с Ю. И. Мурашкиным).*

ШИРОКОВА Полина Витальевна — *§ 1.3, § 2.6 (в соавторстве с И. И. Головкин), § 2.7.*

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
Глава I. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ.....	9
§ 1.1. Понятие, сущность и содержание организации деятельности в органах прокуратуры.....	—
§ 1.2. Понятие, сущность и содержание управления в органах прокуратуры.....	31
§ 1.3. Информационно-аналитическая работа в органах прокуратуры.....	45
§ 1.4. Прогнозирование и планирование в органах прокуратуры.....	57
§ 1.5. Контроль и проверка исполнения в органах прокуратуры.....	65
Глава II. ОРГАНИЗАЦИЯ ВНЕШНЕФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ.....	78
§ 2.1. Организация прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.....	—
§ 2.2. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.....	96
2.2.1. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность.....	98
2.2.2. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование (дознание и предварительное следствие).....	113

§ 2.3. Организация прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами.....	125
§ 2.4. Организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.....	135
§ 2.5. Особенности организации координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.....	149
§ 2.6. Организация участия прокурора в рассмотрении дел судами (общая характеристика).....	158
§ 2.7. Организация участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел.....	164
§ 2.8. Организация участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве.....	175
§ 2.9. Организация участия прокурора в рассмотрении дел арбитражными судами.....	188
§ 2.10. Организация взаимодействия органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью и организация работы по правовому просвещению и правовому информированию.....	202
Глава III. ОРГАНИЗАЦИЯ ВСПОМОГАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ.....	217
§ 3.1. Организация кадрового обеспечения органов прокуратуры.....	—
§ 3.2. Организация делопроизводства и информационной безопасности в органах прокуратуры.....	233
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	253
РЕКОМЕНДОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА.....	254

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня на органы прокуратуры Российской Федерации возложены обязанности организации и осуществления деятельности в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В соответствии с законом органы прокуратуры на современном этапе реализуют полномочия надзорного и ненадзорного характера. Выступая на расширенном заседании Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 26.03.2024, Президент Российской Федерации В. В. Путин обозначил основные приоритеты в деятельности надзорного ведомства и отметил, что безопасность граждан, защита их прав и свобод, обеспечение суверенитета России, укрепление правопорядка были и остаются ключевыми задачами государственной политики. На современном этапе прокуроры активно и действенно защищают конституционные, социальные и экономические права граждан, вносят свой вклад в борьбу с экстремизмом, твердо отстаивают интересы государства и общества, вникают в проблемы и помогают их решению людям в ходе личных приемов¹.

Традиционными направлениями надзорной деятельности органов прокуратуры являются:

надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и другими органами, организациями, перечисленными в ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1

¹ URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=94022374>
(дата обращения: 15.04.2024).

«О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)²;

надзор за соответствием законам издаваемых указанными выше органами и их должностными лицами правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами и организациями, перечисленными в ч. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре;

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением законов судебными приставами;

надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

При этом, как подчеркнул в ходе вышеуказанного заседания расширенной Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации И. В. Краснов, «в текущей ситуации от территориальных и военных прокуроров требуется организовать надзор таким образом, чтобы решение проблем конкретного человека в обязательном порядке сопровождалось устранением причин системных нарушений».

Не менее ответственной является деятельность органов прокуратуры и в направлениях ненадзорного характера, к числу которых относятся:

уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами;

² Все названные в работе нормативные акты и материалы судебной практики, если не указано иное, смотри: КонсультантПлюс : справ.-правовая система : офиц. сайт. URL: <https://www.consultant.ru>.

участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами и др.

От того, насколько последовательной и аргументированной является позиция прокурора, участвующего в рассмотрении дел судами, насколько активный и наступательный характер носит его деятельность, во многом зависит законность, обоснованность и справедливость принимаемых судами решений.

Вместе с тем эффективное осуществление деятельности надзорного и ненадзорного характера возможно только при надлежащей организации деятельности органов прокуратуры в целом и отдельных направлений в частности, при должном исполнении требований приказов Генерального прокурора Российской Федерации, организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Именно поэтому учебная дисциплина «Организация прокурорской деятельности» включена в основную образовательную программу подготовки кадров для органов прокуратуры. Вопросам организации прокурорской деятельности и посвящены соответствующие главы пособия.

Г Л А В А I

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

§ 1.1. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Определение такого понятия, как «организация деятельности прокуратуры», целесообразно начать с обращения к конституционному и законодательному определениям, в соответствии с которыми *прокуратура Российской Федерации* есть единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом (ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации). Законодательное определение прокуратуры Российской Федерации полностью дублирует конституционное определение рассматриваемого понятия, уточняя лишь, что указанная единая федеральная централизованная система органов осуществляет такой надзор от имени Российской Федерации (п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре).

При рассмотрении приведенных толкований понятия прокуратуры Российской Федерации особое внимание следует обратить на термин «система», определение которого имеет ключевое значение для понимания сущности и содержания организации деятельности прокуратуры.

В литературе, посвященной изучению организаций в контексте теории организации, отмечают, что основным инструментом изучения организаций является теория систем, поскольку свойства любой организации и любой системы по своей сути являются идентичными. Основываясь на подходе определения понятия «организация» через понятие «система», к *признакам системы (организации)* относят: множество элементов, единство главной цели для всех элементов, наличие связей между ними, целостность

и единство элементов, структуру и иерархичность, относительную самостоятельность и четко выраженное управление³.

В философии система определяется как «совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой определенным образом и образующих некоторое целостное единство»⁴. Исследователи отмечают, что наиболее полным и объемным представлением системы при ее определении строится на перечислении следующих признаков, которым должен обладать объект, чтобы его можно было отнести к категории «система»: целостность, наличие в системе двух или более типов связей (пространственных, функциональных и т. д.), структура (организация) системы, наличие уровней и иерархии уровней, управление, функционирование и развитие⁵.

Очевидно, что в зависимости от цели (предназначения), компетенции и видов деятельности формируются и функционируют те или иные организации. Компетенция, цель и основные направления деятельности (функции) прокуратуры Российской Федерации предопределяют ее систему и организацию, которые закреплены в Разделе II Закона о прокуратуре. С точки зрения организационного построения реализации закрепленных за прокуратурой функций органы прокуратуры представляют собой трехзвенную систему, которую составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. В систему прокуратуры Российской Федерации также входят научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами.

Генеральная прокуратура Российской Федерации, возглавляя систему органов прокуратуры, осуществляет полномочия и функции учредителя в отношении подведомственных ей организаций, а также руководство и контроль за деятельностью всех нижестоящих органов прокуратуры.

³ Теория организации : учебник / Д. В. Олянич, Н. В. Ибрагимова, А. И. Чалова [и др.]. Ростов н/Д., 2008. С. 11—23.

⁴ Философский словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев. 4-е изд. М., 1980. 657 с.

⁵ Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. 270 с. ; Елкина О. С. О системной терминологии // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2010. № 1. С. 53—60.

Генеральную прокуратуру Российской Федерации возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации, который назначается на должность Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации вносит Президенту Российской Федерации представления о назначении на должность и об освобождении от должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации. Все заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации образуется коллегия в составе Генерального прокурора Российской Федерации, который является председателем коллегии, его первого заместителя и заместителей (по должности), а также других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором Российской Федерации.

Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления (в том числе в составе главных управлений) и отделы (на правах управлений, 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 Российской Федерации.

В главных управлениях, управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров. Генеральный прокурор Российской Федерации имеет 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 Российской Федерации имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации на правах структурных подразделений образуются и действуют:

Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Главным военным прокурором;

зарубежный аппарат для обеспечения представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах);

научно-консультативный совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры, Положение о котором утверждается Генеральным прокурором Российской Федерации.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры являются с р е д н и м з в е н о м в системе органов прокуратуры. Их возглавляют соответственно прокуроры субъектов Российской Федерации, военные и другие специализированные прокуроры. В прокуратурах субъектов Российской Федерации устанавливаются должности первых заместителей и заместителей прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров, а также образуются коллегии в составе прокурора субъекта Российской Федерации (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта Российской Федерации.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах образуются управления и отделы (на правах управлений, 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 Российской Федерации. Кроме того, в указанных прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов. Прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры могут иметь

помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Органы прокуратуры районного звена (прокуратуры городов, районов и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры) являются о с н о в н ы м з в е н о м, реализующим внешнефункциональные направления деятельности прокуратуры. Прокуратуры городов и районов, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров. При этом, в соответствии с ч. 2 ст. 16 Закона о прокуратуре, по решению Генерального прокурора Российской Федерации в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы. Следует отметить, что до настоящего времени указанная норма на практике не применялась и в прокуратурах районного звена такие отделы не создавались.

Согласно приведенному законодательному определению и организационному построению современной российской прокуратуры она является государственной, единой, централизованной, трехуровневой, многофункциональной организационной системой, место и роль которой в государстве определяется целями и задачами ее деятельности, компетенцией и эффективностью⁶.

Становление современной России как правового государства связано с развитием правового регулирования общественных отношений в различных областях жизнедеятельности, повлекшим значительное увеличение количества законов и подзаконных нормативно-правовых актов. Все это обусловило появление множества новых направлений деятельности органов прокуратуры и существенный рост объема работы по обеспечению законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. При этом основные ресурсы повышения эффективности работы состоят не только и не столько в укреплении материально-технической базы и увеличении штатной численности органов прокуратуры, сколько

⁶ Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник / под ред. А. Ф. Смирнова. М., 2004. С. 6—7.

в применении новых подходов к организации работы, совершенствовании ее форм и методов, выборе наиболее действенных средств.

Поиск организационных резервов влечет необходимость определения понятия организации работы органов прокуратуры, изучения ее сущности и содержания.

Функционально система органов прокуратуры выражена в осуществлении различных видов и направлений деятельности, среди которых значительное место отведено прокурорскому надзору. Примечательно, что в большинстве определений понятия «прокурорский надзор» используется термин «деятельность» в качестве ключевого и определяющего⁷. При этом понятие «организация деятельности прокуратуры» имеет взаимосвязь с понятием «организация работы органов прокуратуры», что требует толкования указанных понятий и установления их соотношения.

Термин «работа» принято понимать в двух значениях: 1) вид и место трудовой деятельности человека; 2) осуществление трудовой деятельности, участие в труде, выполнение человеком, коллективом определенного круга поручений, заданий⁸. Деятельность — процесс (процессы) активного взаимодействия субъекта с миром, в ходе которого субъект удовлетворяет какие-либо свои потребности. Деятельностью можно назвать любую активность человека, которой он сам придает некоторый смысл. Деятельность характеризует сознательную сторону личности⁹. Следовательно, «деятельность» является более широким понятием, чем понятие «работа». Представляется, что в том случае, когда деятельность направлена на удовлетворение личных или общественных потреб-

⁷ См., напр.: Винокуров А. Ю., Капинус О. С., Кехлеров С. Г. Настольная книга прокурора : практическое пособие / отв. ред. С. Г. Кехлеров. М., 2012. С. 175 ; Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под науч. ред. Ю. Е. Винокурова. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 26 ; Настольная книга прокурора / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации ; под ред. С. И. Герасимова. М., 2003. С. 206 ; Басков В. И. Прокурорский надзор : учебник для вузов. Изд. 2-е. М., 1996. С. 2.

⁸ Райзенберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М., 1999. С. 479.

⁹ Подолец В. В. Самоорганизация, деятельность и проблемы человека // Новое понимание философии: проблемы и перспективы : тезисы Седьмого ежегодного совещания кафедры философии РАН (20—21 декабря 1993 г.). М., 1993. С. 116—118.

ностей, ее допустимо отождествлять с понятием «работа» и употреблять в качестве синонима слова «работа». Очевидно, что под термином «деятельность» в контексте организации работы органов прокуратуры понимается в первую очередь практическая деятельность, заключающаяся в преобразовании мира в соответствии с поставленными человеком целями¹⁰. Например, допустимо сказать, что практическая деятельность по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления направлена на преобразование общественных отношений, связанных с социально-экономическим развитием муниципального района, посредством обеспечения законности деятельности этих органов. Организации не могут быть предметом изучения только одной науки — теории организации — и должны рассматриваться как предмет междисциплинарного изучения. В этой связи интерес представляет понятие «организация», которое имеет множество различных по форме, но сходных по смыслу определений.

Организацию характеризуют как сознательно координируемое социальное образование с определенными границами, которое функционирует на относительно постоянной основе для достижения общей цели или целей¹¹. Соответствующие понятия, категории, явления, связанные с организацией различных видов профессиональной деятельности, наряду с иными науками изучаются теорией организации. В теории организации определено, что термин «организация» применяется в человеческой деятельности в двух значениях: как *процесс* организации в качестве координационной деятельности людей или групп людей, объединенных для достижения определенной цели, решения какой-либо задачи; и как *форма* объединения людей и групп, т. е. структура.

Таким образом, термин «организация» может быть представлен одновременно в двух взаимосвязанных значениях: процесса как организационного действия (*функции*), основанного на координации объединенных в единую систему всех частей той или иной организации в определенном соответствии или порядке, и представляющих определенное организационное построение (*структуру*), в связи с чем в организаторское явление включают

¹⁰ Новиков А. М., Новиков Д. А. Методология. М., 2007. С. 246—247.

¹¹ Мильнер Б. З. Теория организации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 8, 28.

одновременно взаимозависимые и взаимодействующие функциональную и структурную составляющие. Поэтому явление организации удобно представлять в виде структурно-функциональной схемы¹².

Приведенным определениям понятия «организации» соответствует мнение профессора А. Ф. Смирнова о том, что упорядоченность и объединение органов и подразделений прокуратуры в организационное единство происходят посредством распределения функций, полномочий, установления взаимоотношений между элементами структуры. Поэтому функции, полномочия, взаимоотношения представляют собой взаимосвязи элементов структуры, основным содержанием которых является их взаимодействие¹³.

Организацию как два взаимосвязанных элемента — правильную расстановку кадров и обеспечение слаженности их деятельности — также определяют А. Я. Мыцыков и А. И. Рыбчинский, указывая на необходимость существования в прокуратуре оптимальной схемы разграничения должностных обязанностей с налаженным взаимодействием между работниками¹⁴. Организацию работы в органах прокуратуры Ф. М. Кобзарев и А. Д. Воронов понимают, во-первых, как комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры, по реализации целей и задач, стоящих перед прокуратурой, во-вторых, как создание необходимых условий взаимодействия органов, подразделений и должностных лиц для достижения задач функциональной деятельности органов прокуратуры. Кроме того, авторы указывают, что сущность организации работы состоит в упорядочении, обеспечении такого состояния системы, когда каждый субъект совместной деятельности находится на своем месте и наиболее эффективно выполняет свои обязанности¹⁵. Профессор Ю. Е. Винокуров и иные авторы дают понимание организации как устойчивой системы совместно работающих индивидов на основе иерархии рангов и разделения труда для достижения общих целей.

¹² Подробнее об этом см.: Теория организации : учебник / Д. В. Олянич [и др.]. Ростов н/Д., 2008. С. 9—11.

¹³ Основы организации и управления ... С. 18.

¹⁴ Настольная книга прокурора / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации ; под ред. С. И. Герасимова. С. 58.

¹⁵ Винокуров А. Ю., Капинус О. С., Кехлеров С. Г. Настольная книга прокурора. С. 44—45.

Следует иметь в виду, что под системой понимается множество элементов, взаимосвязанных между собой и представляющих целостное единство. В этой связи под системой органов прокуратуры необходимо понимать не только совокупность составляющих ее органов, но также их местоположение в структуре и соотношение между собой, их организационные связи и управленческие отношения¹⁶.

Определение *сущности организации деятельности прокуратуры* заключается в определении ее смысла через установление и изучение основных признаков, характеризующих организацию:

1. Цель, для достижения которой создается та или иная организация. В контексте организации работы органов прокуратуры такой целью является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (п. 2 ст. 12 Закона о прокуратуре).

2. Субъект, перед которым стоит вышеуказанная цель. В данном случае это органы прокуратуры в целом либо отдельно взятое подразделение, например прокуратура города или района либо соответствующее должностное лицо.

3. Структурированность указанного субъекта, т. е. наличие обособленных структурных подразделений (управлений и отделов) или структурных единиц в виде отдельных должностных лиц (например, прокурор района, его заместители и помощники). Следует отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 16 Закона о прокуратуре по решению Генерального прокурора Российской Федерации в прокуратурах городов и районов, приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы.

4. Компетенция. Каждое структурное подразделение или каждая структурная единица должны осуществлять определенную деятельность — функцию — в соответствии с поставленными перед ними задачами и в пределах установленных полномочий. Для того чтобы тот или иной орган или лицо могли быть признаны субъектами прокурорско-надзорной деятельности, они должны быть наделены соответствующими полномочиями, при этом в соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации должны определяться федеральным законом.

¹⁶ Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под науч. ред. Ю. Е. Винокурова. С. 91, 97.

5. Взаимодействие, обусловленное наличием общей цели, налаженное между структурными подразделениями.

Понимание организации работы как определенной системы приводит к выводу о том, что взаимодействие является основным вопросом, отражающим содержание организации работы в органах прокуратуры. Различают внутреннее и внешнее взаимодействие как обязательное условие (элемент) организации соответственно внутрисистемных и внешнефункциональных видов деятельности прокуратуры, поскольку без взаимодействия прокуратуры с органами власти, контролирующими органами, судами, правоохранительными органами ее эффективная деятельность фактически невозможна. При взаимодействии складываются не отдельные результаты деятельности субъектов взаимодействия, а применяемые ими формы и методы работы, которые в своей совокупности дают некий общий результат. Именно в объединении форм и методов профессиональной деятельности субъектов проявляется сила их взаимодействия.

Основными признаками взаимодействия являются: наличие общих целей, задач, согласованность действий, сотрудничество, взаимопомощь и совместность действий, а также правильное сочетание полномочий, методов и средств участников для достижения эффективности взаимосвязанной деятельности. По вертикали взаимодействие реализуется через субординационные отношения, в основном через организацию принятия управленческих решений и организацию контроля их исполнения, а по горизонтали — через совместное участие работников подразделения в укреплении законности и правопорядка на основе координации их деятельности¹⁷. Приведенное видение сущности организации можно назвать структурно-функциональным подходом к определению понятия организации, когда основным организующим способом является установление определенного набора соответствий между структурными составляющими и функциями. Данный подход способствует построению эффективной организации прокурорской деятельности, так как с его помощью достигается адаптация структурно-функциональной схемы (модели) организации прокурорского надзора к структурно-функциональной схеме организации объектов надзора. Например, наличие в структуре органов внутренних дел управлений, отделов, должностных лиц, осуществляющих функции предварительного следствия, дознания,

¹⁷ Основы организации и управления ... С. 29—30, 34.

оперативно-разыскной деятельности, определяет потребность создания в органах прокуратуры соответствующих структурных подразделений или структурных единиц, уполномоченных осуществлять надзор за законностью деятельности указанных подразделений органов внутренних дел.

Следует отметить, что прокурорский надзор всегда выступает в качестве «надстройки», т. е. такой деятельности, которая осуществляется по поводу и в связи с осуществлением того или иного вида иной, базовой деятельности в целях обеспечения ее законности. В связи с этим организация прокурорского надзора должна быть максимально адаптирована к организации работы поднадзорных органов для наиболее эффективного воздействия на них в целях обеспечения законности. Кроме того, структурно-функциональный подход к определению сущности организации не является единственным, поскольку организацию работы в органах прокуратуры можно также представить и как процесс, выраженный в последовательном или параллельно-последовательном (комплексном) выполнении соответствующих действий, мероприятий, принятии решений, направленных на достижение единой цели.

Как известно, практическая деятельность, вне зависимости от той или иной профессиональной области, основывается на общих принципах, средствах и методах, совокупность которых в современной науке принято называть методологией практической деятельности, которая предусматривает организацию процесса практической деятельности. Процесс практической деятельности периодически повторяется, т. е. является цикличным. Так, полный цикл организации процесса практической деятельности включает в себя три фазы: фазу проектирования, технологическую фазу и рефлексивную, которые состоят из соответствующих стадий и этапов, от выявления проблемы до реализации проекта, его оценки и рефлексии¹⁸. Осуществление деятельности в определенном порядке позволяет рассматривать ее как процесс.

Для стабильности и автоматизма выполнения стадий и этапов процесса прокурорско-надзорной деятельности, обеспечивающих ее ритмичность и непрерывность, необходимо установление правил осуществления этого процесса, определение полномочий и ответственности участвующих в нем лиц. Таким образом, эффектив-

¹⁸ Новиков А. М., Новиков Д. А. Указ. соч. С. 254—334.

ность работы органов прокуратуры во многом зависит от развитости правового регулирования организации и порядка прокурорской деятельности. Вместе с тем на законодательном уровне отсутствует самостоятельная регламентация процесса прокурорско-надзорной деятельности при наличии процессуальных кодексов, регулирующих иные виды правоприменительной деятельности с участием прокурора (Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ), Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (АПК РФ), Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)). На подзаконном уровне нормы, регламентирующие процедуру осуществления прокурорско-надзорной деятельности, нашли свое закрепление в нормативно-правовых актах, например в Регламенте Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденном приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 № 276.

Наличие в правоприменительной практике проблем, связанных с заорганизованностью и дублированием полномочий, что приводит к чрезмерно большим объемам работы и перегруженности органов прокуратуры, свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования организации прокурорской деятельности, основанного на системном подходе к осуществлению организационных мер и управленческих функций. Однако следует помнить, что наряду с системным подходом существует и ситуационный подход к организации, когда требуется принять оптимальное решение в зависимости от соотношения имеющихся факторов в условиях неполной определенности. Системный подход более целесообразен в процессе планомерной деятельности, в то время как ситуационный подход чаще используют в нестандартных и непредвиденных ситуациях¹⁹. Следовательно, излишняя регламентация процесса практической деятельности может привести к сковыванию инициативы и творчества прокуроров, часто сталкивающихся с необходимостью принятия решений в нестандартных ситуациях. Практическая деятельность всегда шире и многообразнее своего нормативно-правового регулирования, что следует помнить при определении степени ее регламентации.

¹⁹ Теория организации. С. 331—336.

После составления определенного представления о сущности организации работы через анализ существующих понятий и подходов следует обратиться к исследованию *содержания организации деятельности прокуратуры*. Представление органов прокуратуры как системы позволяет определить границы этой системы, действующей в определенной социальной среде и вступающей в различные правоотношения с иными системами (организациями), осуществляющими иную, отличную от органов прокуратуры деятельность для достижения специальных общественно полезных целей. Иными словами, система органов прокуратуры действует во внешней среде, элементами которой являются иные организации и общество в целом. Соответственно, деятельность органов прокуратуры во внешней среде реализуется посредством осуществления внешних функций: прокурорский надзор, уголовное преследование, участие в судопроизводстве, координация правоохранительной деятельности, правотворчество и т. д. При этом внешнефункциональная деятельность для любой организации (системы) является основной, поскольку в ней выражается ее предназначение. Внешнее окружение организации в зависимости от наличия взаимодействия органов прокуратуры с ее элементами (организациями) и степени их взаимного влияния можно условно разделить на ближний круг — деловую среду и дальний круг — макроокружение²⁰.

Деловое окружение для органов прокуратуры составляют государственные и общественные организации, коммерческие и иные предприятия, должностные лица, на которые органы прокуратуры имеют возможность (средства и полномочия) воздействовать непосредственно, как для обеспечения законности деятельности этих организаций и лиц, так и для обеспечения законности в обществе в целом. При этом органы прокуратуры осуществляют не только одностороннее воздействие на те или иные организации, но вступают с ними во взаимодействие для достижения определенных общих целей. Например, органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов различными правоохранительными органами, воздействуя на них посредством актов прокурорского реагирования, и в то же время в целях борьбы с преступностью взаимодействуют с ними посредством координационной деятельности: координационные совещания, рабочие

²⁰ Там же.

группы, издание совместных межведомственных приказов и распоряжений и т. д.

Макроокружение составляют элементы внешнего окружения, на которые органы прокуратуры влияют, как правило, опосредованно, в связи с чем сложно определить степень и результаты такого влияния, а также разработать соответствующие критерии оценки эффективности прокурорской деятельности. К ним (элементам внешнего окружения) следует отнести: политические и экономические процессы, уровень технического прогресса, развитость правового регулирования общественных отношений, правовую культуру и правосознание населения и т. п. Вместе с тем органы прокуратуры находятся в существенной зависимости от указанных составляющих внешней среды, которые определяют условия осуществления основных направлений деятельности (функций) прокуратуры.

Эффективность деятельности прокуратуры во внешней среде будет зависеть от того, насколько правильно осуществлено внутрисистемное организационное построение и функционирование органов прокуратуры, т. е. от того, как сформулированы проблемы, определены цели и задачи; распределены обязанности и построена внутренняя структура; налажены информационно-аналитическая работа, принятие управленческих решений и планирование; организованы работа с кадрами, внутрисистемная координация и установлены наилучшие способы взаимодействия; организованы учет, контроль и проверка исполнения. Кроме того, для эффективной работы необходимо осуществлять комплекс вспомогательных мер и функций, таких как делопроизводство, учет, отчетность, систематизация законодательства, а также кадровое, финансовое и материально-техническое обеспечение, в том числе использование информационных систем и сервисов на соответствующих направлениях прокурорской деятельности.

Таким образом, в теории прокурорского надзора содержание организации работы в органах прокуратуры раскрывается через представление организации в виде единой системы действий, мер, включающей в себя три подсистемы: внутрифункциональную (внутрисистемную), внешнефункциональную и вспомогательную²¹. В практической деятельности указанные подсистемы не су-

²¹ Винокуров А. Ю., Капинус О. С., Кехлеров С. Г. Настольная книга прокурора. С. 45—46.

существуют в отрыве друг от друга и находятся в тесной органической взаимосвязи и взаимозависимости. В настоящем параграфе рассмотрим внутрисистемную организацию деятельности прокуратуры. Рассмотрение организации деятельности прокуратуры по осуществлению соответствующих внешних и вспомогательных функций представлено в отдельных параграфах Пособия.

Внутрисистемная организация деятельности прокуратуры. Имеет своей целью консолидацию трудового коллектива для эффективного выполнения внешних функций по осуществлению прокурорско-надзорной деятельности. Необходимый уровень организации работы достигается одновременно как посредством разделения труда, так и путем функциональной интеграции, основанной на взаимодействии и взаимозаменяемости, а также мерами по объединению усилий работников прокуратуры, сплочению коллектива и укреплению производственной дисциплины. Построение слаженной, стабильной и ритмичной деятельности всех работников в их взаимодействии достигается решением ряда специфических внутрисистемных организационных задач, основными из которых являются:

- 1) обеспечение полного учета объема работы соответствующего органа прокуратуры или работника;
- 2) полное, рациональное, справедливое распределение этого объема работы;
- 3) обеспечение правильного соотношения прав, обязанностей, ответственности;
- 4) установление определенного технологического режима управления;
- 5) обеспечение целенаправленности в работе;
- 6) обеспечение согласованности работы отдельных сотрудников или подразделений органов прокуратуры;
- 7) обеспечение оперативности и высокого качества выполнения возложенных на сотрудников, подразделения или органы функций²². Решение указанных задач является обязанностью прокурора-руководителя и достигается путем осуществления им управленческой деятельности в виде общих управленческих функций, таких как планирование, организация, координация, мотивация (стимулирование), контроль, о чем подробно рассказано в следующем параграфе Пособия.

²² Основы организации и управления ... С. 34.

Организация распределения обязанностей и организация взаимодействия в органах прокуратуры является одним из основных внутрисистемных элементов организационной работы. Штатная численность городских, районных и приравненных к ним прокуратур разнится, в связи с чем работа в каждой прокуратуре не может быть одинаково организована, поскольку зависит от множества факторов: территориально-экономической характеристики города, района, состояния законности, количества приоритетных направлений прокурорско-надзорной деятельности, определенных на конкретном историческом этапе, количества и частоты внеплановых заданий, поступающих от вышестоящих прокуратур, а также связанного с этими факторами объема работы, численности прокурорских кадров, их опыта и профессиональной подготовки.

Распределение обязанностей основано на сочетании предметного, зонального (территориального) и объектного принципов.

Предметный принцип предполагает распределение всего объема работы между прокурором, его заместителями, структурными подразделениями и соответствующими оперативными работниками (например, прокурорами отделов — на уровне прокуратуры субъекта Российской Федерации или помощниками — на уровне прокуратуры районного звена) по направлениям (отраслям) прокурорского надзора.

Зональный (территориальный) принцип предполагает разделение соответствующей территории Российской Федерации, ее субъектов, города, района на зоны или участки, которые закрепляются за конкретными работниками.

Объектный принцип предполагает распределение обязанностей по осуществлению надзора за исполнением законов в организациях, расположенных на поднадзорной органам прокуратуры соответствующего звена территории.

Предметно-зональный принцип, объединяющий предметный и зональный принципы распределения обязанностей, позволяет достигать наибольшей концентрации усилий по конкретным направлениям (отраслям) надзорной деятельности на определенных участках поднадзорной территории. Распределение обязанностей между работниками прокуратуры соответствующего звена устанавливается приказами Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров, а на уровне районного звена — распоряжением прокурора города (района), приравненного к нему

прокурора. Указанные приказы и распоряжения являются локальными правовыми актами, закрепляющими должностные обязанности каждого работника и предусматривающими их взаимозаменяемость. Обновление (переиздание) этих приказов и распоряжений осуществляется в связи с изменением штатной численности, ротацией кадров, выделением новых приоритетов в работе и по иным причинам. При этом слишком частое переиздание приказов и распоряжений о распределении обязанностей дестабилизирует работу и приводит к снижению эффективности труда.

Организация работы в любой прокуратуре начинается с правильной расстановки кадров и обеспечения слаженности их деятельности. Таким образом, нужна оптимальная схема, которая, с одной стороны, позволит четко разграничить должностные обязанности между работниками, а с другой — наладить взаимодействие в процессе осуществления надзора²³. Представление организации работы как установления определенного набора соответствий между структурой и функцией позволяет совершенствовать организацию работы посредством применения **метода организационного моделирования** с предварительным построением структурно-функциональных схем (моделей) организации соответствующих направлений прокурорской деятельности на этапе распределения обязанностей²⁴. Благодаря наглядности метода организационного моделирования при распределении обязанностей создается возможность определения оптимального числа исполнителей, учета всех организационных связей и их корректировки, стабилизации осуществления прокурорской деятельности, гибкого и динамичного изменения модели организации работы при изменении соответствующих условий, разработки автоматизированных рабочих мест с применением компьютерной техники и программного обеспечения, применения данного метода в учебной работе для подготовки прокурорских кадров.

²³ Настольная книга прокурора / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации ; под ред. С. И. Герасимова. С. 58.

²⁴ О методе организационного моделирования см.: Мильнер Б. З. Указ. соч. С 183—184 ; Дытченко Г. В. Метод организационного моделирования прокурорской деятельности (на примере прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 5 (130). С. 233—234.

Помимо распределения обязанностей между структурными подразделениями и должностными лицами органов прокуратуры важнейшим вопросом является организация их взаимодействия, основой которого служат организационно-управленческие связи трех видов:

субординационные связи, основанные на подчинении, посредством которых руководителями осуществляется управленческое воздействие на подчиненных в различных формах (приказы, распоряжения, указания и т. п.);

реординационные (обратные) связи, посредством которых достигается информирование подчиненными руководства о проделанной работе, а также делаются предложения по ее совершенствованию;

координационные связи, посредством которых осуществляется взаимодействие между равными, не подчиненными друг другу должностными лицами, выражающееся в обмене информацией и предоставлении материалов, совместном участии в выполнении взаимосвязанных действий и процессов.

Чрезмерное преобладание того или иного вида организационно-управленческих связей может привести либо к усилению административно-командных методов руководства и сковыванию исполнительской инициативы, утрате способности к самостоятельным активным действиям, либо к излишней децентрализации, потере целенаправленности и управления. При распределении обязанностей установление оптимального количества и соотношения всех указанных видов организационно-управленческих связей, а также периодичности и форм их реализации является залогом правильной организации работы и эффективного взаимодействия всех членов трудового коллектива. Закрепление желаемого порядка взаимодействия между работниками прокуратуры может осуществляться либо через издание соответствующих приказов и регламентов и быть обязательным, либо через разработку методических рекомендаций и носить диспозитивный характер. При распределении обязанностей прокурор-руководитель закрепляет за собой функции по управлению и организации работы, а также ряд внешних функций, таких, например, как прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции, про-

курорский надзор за исполнением законов в оперативно-разыскной деятельности, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и т. д. Обязательность закрепления должностных обязанностей по осуществлению прокурорской деятельности на определенных направлениях за прокурорами субъекта Российской Федерации или районного звена и приравненными к ним прокурорами может быть предусмотрена соответствующими приказами Генерального прокурора Российской Федерации.

Организация информационно-аналитической работы является одним из главных условий, непосредственно влияющих на результативность деятельности прокуратуры. Именно хорошо налаженная информационно-аналитическая работа в прокуратуре любого звена обеспечивает эффективность управления. Сущность информационно-аналитической работы заключается в постоянном получении, использовании информации (сбор, учет, накопление, обмен) и ее мыслительно-логической обработке (уяснение, обобщение, оценка, построение выводов и предложений) в целях совершенствования деятельности прокуратуры²⁵. *Целями* информационно-аналитической работы являются: совершенствование организации и управления в системе прокуратуры, определение приоритетных направлений деятельности, формирование планов, подготовка организационно-распорядительных и информационно-справочных документов. Достижение указанных целей осуществляется посредством решения *основных задач*: определения приоритетных направлений работы по всем видам деятельности органов прокуратуры, обобщения и оценки деятельности прокуратуры соответствующего звена в целом и по отдельным направлениям.

Для решения указанных задач определяются *основные направления* информационно-аналитической работы по всем видам деятельности органов прокуратуры: поиск, сбор, учет, накопление и обработка информации, анализ состояния законности на поднадзорной территории, а также анализ состояния и эффективности деятельности конкретного органа прокуратуры.

²⁵ Хатов Э. Б. Организация информационно-аналитического обеспечения в прокуратуре субъекта Российской Федерации : методические материалы / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2009. С. 4—5.

В основных направлениях информационно-аналитической работы также выделяют отдельные направления и участки (предметы): анализ состояния преступности, анализ состояния непреступных нарушений закона, анализ деятельности правоохранительных органов, анализ деятельности контролирующих органов. К числу наиболее острых проблем в организации работы органов прокуратуры следует отнести проблемы, связанные с полнотой, своевременностью и достоверностью поступающей информации о состоянии законности, разрешение которых в немалой степени зависит от инициативы прокуроров на местах и полноценного использования информационных систем и сервисов на соответствующих направлениях прокурорской деятельности.

Организация планирования является следующим этапом внутрисистемного организационно-управленческого процесса и связана с прогнозированием и принятием управленческих решений, основанных на результатах соответствующей информационно-аналитической работы.

Планирование — это решение вопросов о последовательности и сроках выполнения комплекса или отдельных видов работ с учетом имеющихся штатных, ресурсных и иных возможностей в целях достижения желаемого результата. Состояние планирования отражает не только уровень организации работы, но и целенаправленность принимаемых мер по укреплению правопорядка. Планированием достигается концентрация сил и средств на приоритетных направлениях прокурорского надзора. Обычно проект плана вносится на рассмотрение оперативного совещания при прокуратуре города, района. В составлении плана принимают участие все прокурорские работники, что позволяет учитывать их опыт, знания и нагрузку. Схематично план выглядит следующим образом: цель—мероприятие—исполнители—срок—фактический результат. Сформулированные в плане мероприятия должны базироваться на принципах экономичности, стабильности, конкретности и реальности. В практике органов прокуратуры применяются три вида планов: перспективные (годовые), текущие (полугодовые, но могут разрабатываться на квартал или месяц), краткосрочные (недельные, ежедневные). Самостоятельным видом является

план координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью²⁶.

Необходимым условием эффективного осуществления работы является также индивидуальное планирование. Кроме того, составляются индивидуальные планы подготовки молодых специалистов. Планирование тесно связано с прогнозированием. Научно обоснованные прогнозы служат хорошим основанием для планирования организации и деятельности органов прокуратуры. Взаимосвязь планирования и прогнозирования позволяет определить перспективы развития, выявить проблемные ситуации, разрешаемые при планировании, и предвидеть возможные последствия реализации плана. Прогностическая информация создает необходимые предпосылки и условия для выработки и реализации обоснованных и эффективных планов, позволяющих обеспечить исполнение управленческих решений²⁷. Принятие решений является одной из наиболее ответственных функций управления. В расширенном определении принятие решений отождествляется со всем процессом управления. В узком понимании принятие решения является выбором наилучшего из множества альтернативных вариантов. От управленческого решения зависит эффективность процесса управления и достижение поставленных целей в организации. Для выполнения всех управленческих функций принятие эффективного управленческого решения является обязательным. Профессионализм специалиста (руководителя) определяется его способностью находить надежную информацию, использовать соответствующие методы подготовки решения и выбирать лучшие из альтернативных решений²⁸.

Организация исполнения принятых решений и координация деятельности исполнителей (оперативное руководство) является следующим этапом внутрисистемной организации, осуществляемой после утверждения соответствующих планов. После составления планов прокурор не должен самоустраняться от их исполнения, напротив, должен обеспечивать работу подчиненных,

²⁶ Настольная книга прокурора / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации ; под ред. С. И. Герасимова. С. 72—76.

²⁷ Основы организации и управления ... С. 114—118.

²⁸ Строева Е. В., Лаврова Е. В. Разработка управленческих решений : учебно-практическое пособие. М., 2012. С. 6—15.

регулярно получая от них информацию о ходе выполнения работы, и оперативно разрешать возникающие затруднения. Оперативное руководство состоит в постоянном анализе хода работы по исполнению решения, в организации системы учета получаемых результатов и контроле исполнения управленческого решения, корректировке заданий²⁹.

Организация контроля и проверки исполнения завершает внутрисистемную организацию деятельности органов прокуратуры. *Контроль* в органах прокуратуры — это деятельность, связанная с получением и использованием информации об исполнении принятых решений, плановых заданий и других мероприятий. Контроль имеет своей целью установление обратной связи от объекта управления к субъекту управления и обеспечение единства управленческого решения и исполнения. От организации контроля во многом зависят слаженная работа всех структурных подразделений и должностных лиц органов прокуратуры, последовательное и полное выполнение плановых мероприятий. Важно учесть, что контроль и проверка исполнения не должны превратиться в свою противоположность — мелочную опеку и вмешательство в работу подчиненных. Утрата самостоятельности порождает пассивность, безответственность и нерешительность. Контролировать следует полученный результат деятельности прокуратуры, под которым понимается изменение состояния законности и правопорядка на территории или объекте, поднадзорных конкретной прокуратуре³⁰. Надо помнить, что совершенствование внутрисистемной организации работы органов прокуратуры должно иметь целью внутриорганизационные выгоды, а также способствовать повышению эффективности внешнефункциональной прокурорской деятельности. Таким образом, выбор тех или иных способов распределения обязанностей, информационно-аналитической работы, планирования, контроля и проверки исполнения, связанных с изменением условий и порядка осуществления внутрисистемной организации работы, должен зависеть от того, какой реальный эффект эти изменения окажут вовне и насколько будет усилено прокурорское воздействие на объекты надзора, а также от того, каких изменений состояния законности при этом предполагается достичь.

²⁹ Основы организации и управления ... С. 101.

³⁰ Там же. С. 127—132.

§ 1.2. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Многообразие сфер и видов деятельности, в которых применяются управленческие воздействия, определяет различные подходы к содержанию понятия «управление» применительно к функционированию социальных систем как объектов управления. Выделяют следующие *подходы к определению понятия «управление»*:

1) процессный. Управление предстает в виде динамической совокупности взаимодействий управляющей надсистемы и управляемой подсистемы;

2) функциональный. Управление рассматривается как совокупность специфических функций: анализа, прогнозирования и планирования, мотивации, координации, контроля и других функций;

3) системный. Рассматривает управление во взаимодействии всех его элементов для достижения задач управляющей надсистемы;

4) инструментальный. Управление отождествляется с деятельностью органов управления, структурных подразделений и конкретных руководителей.

В многообразии определений понятия «управление» можно выделить следующие:

«целенаправленное воздействие руководителя или органов управления, согласующее и объединяющее совместный труд людей»³¹;

«процесс организации такого целенаправленного воздействия на некоторую часть среды, называемую объектом управления, в результате которого удовлетворяются потребности субъекта, взаимодействующего с этим объектом»³²;

«воздействие на объект управления с целью его упорядочивания, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития. Это сознательное целенаправленное воздействие со стороны государства, экономических субъектов на людей

³¹ Социальный менеджмент : учебник / В. С. Афанасьев, М. В. Баглай, А. А. Беляев [и др.] ; науч. ред. Д. В. Валовой ; Академия труда и социальных отношений. М., 1999. С. 376.

³² Батулин В. К. Общая теория управления : учебное пособие. М., 2012. С. 6.

и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия в нужное русло и получить желаемые результаты»³³;

«целенаправленное информационное воздействие одной системы на другую с целью изменения ее поведения в определенном направлении»³⁴;

«непрерывный процесс воздействия на объект управления (личность, коллектив, технологический процесс, предприятие, государство) для достижения оптимальных результатов при наименьших затратах времени и ресурсов»³⁵;

«целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т. д.)»³⁶;

«процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации»³⁷;

«деятельность управляющей подсистемы, заключающаяся в выработке управляющего воздействия и его осуществлении и направленная на эффективное достижение цели деятельности системы в целом»³⁸.

Многообразие определений термина «управление» связано и с различным контекстом его использования. Развитие науки управления в ходе его становления шло «вширь» и «вглубь»: теоретические основы управления адаптировались к отдельным отраслям, секторам экономики и сферам деятельности. В самом общем смысле содержание управления будет различаться применительно к отношениям, реализуемым в государственной сфере, некоммерческом и частном секторах экономики³⁹.

³³ Гапоненко А. Л., Савельева М. В. Теория управления : учебник и практикум для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 21—22.

³⁴ Глухов В. В. Менеджмент : учебник. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2002. С. 15.

³⁵ Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления : учебник. 2-е изд., изм. и доп. М., 2001. С. 12.

³⁶ Мальшева М. А. Теория и методы современного государственного управления : учебно-методическое пособие. СПб., 2011. С. 19.

³⁷ Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1992. С. 343.

³⁸ Мухин В. И. Основы теории управления : учебник. М., 2002. С. 14.

³⁹ Шурпаев Ш. М. Теория управления : учебное пособие. СПб., 2022. С. 58.

Ввиду специфики отдельных видов социальных систем возникает потребность в уточнении содержания понятия «управление» применительно к таким системам. Например, понятие «государственное управление» в качестве разновидности управления может трактоваться как «целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей»⁴⁰.

Отдельный сегмент системы государственного управления — управление в правоохранительных органах. Оно может определяться:

как «система обеспечивающих действий, которая позволяет руководителям создавать, поддерживать и развивать внутренние условия для успешной служебной деятельности исполнителей (организационных звеньев)»⁴¹;

«создание руководителями органов условий для осуществления эффективной служебной деятельности исполнителей (организационных звеньев)»⁴².

Еще более узкая терминологическая группа представлена содержанием термина «управление» в отдельных видах правоохранительной деятельности. В литературе используется довольно широкий круг терминов, характеризующих управление в отдельных видах правоохранительных органов: управление в судебных органах⁴³, управление в органах внутренних дел⁴⁴, управление в органах прокуратуры и др.⁴⁵

Под управлением в системе прокуратуры понимается:

⁴⁰ Малышева М. А. Указ. соч. С. 18.

⁴¹ Основы управления в правоохранительных органах : курс лекций / Краснодарский университет МВД России. URL: https://mvd.ru/upload/site119/folder_widepage/006/580/793/osnoviupravleniya/KURS_LEKTsiY_PO_DISTsiPLINE.doc (дата обращения: 19.02.2022).

⁴² Попова Н. Ф. Основы управления в правоохранительных органах : учебник и практикум для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 6.

⁴³ Там же. С. 65.

⁴⁴ Маркушин А. Г., Морозов О. Л. Основы управления в органах внутренних дел : учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2021. 311 с.

⁴⁵ Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Часть 1 / О. С. Капинус, С. Г. Кехлеров, Л. И. Александрова [и др.] ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 52.

«волевое воздействие вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров на нижестоящих (подчиненных) прокурорских работников с целью достижения надлежащего выполнения задач, возложенных на них действующими законами»⁴⁶;

«многогранный, сознательный и целенаправленный процесс воздействия вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров в соответствии с их компетенцией на подчиненные им органы и работников в целях достижения организационной согласованности и эффективного выполнения задач и функций, возложенных на них Законом о прокуратуре и иным федеральным законодательством»⁴⁷.

Содержание управления в системе органов прокуратуры может быть раскрыто через систему функций управления. **Функции управления** определяются как особые виды управленческих действий, выделившиеся из управленческого труда; обособленные направления управленческой деятельности; сущность управленческих отношений в действии⁴⁸. Со времени расширения представлений управленческой науки о функциях управления А. Файо-лем теория управления была дополнена новыми положениями о содержании данных функций: в отдельных случаях происходила конкретизация и углубление классических представлений, в других — дополнение новыми функциями. Существующие подходы к классификации функций управления, выделяемые в зависимости от количества функций, можно условно разделить на группы⁴⁹:

1. Усеченные (выделяется до четырех функций управления).

Например, Р. Дэвис выделяет только три функции управления: планирование, организацию и контроль⁵⁰. В других подходах авторами дополняются указанные выше функции четвертой — мотивацией⁵¹.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Прокурорский надзор : учебник и практикум для вузов / В. Г. Бессарабов, В. Н. Исаенко, Ю. В. Корулина, О. В. Смирнова ; под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2024. С. 168.

⁴⁸ Гапоненко А. Л., Савельева М. В. Указ. соч. С. 33.

⁴⁹ Шурпаев Ш. М. Указ. соч. С. 61.

⁵⁰ Титов В. Н., Суханова Г. Н. Теория и история менеджмента : учебник и практикум для вузов. М., 2022. С. 255.

⁵¹ Дорофеева Л. И. Основы теории управления : учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., испр. и доп. Саратов, 2018. С. 13 ;

2. Типовые или традиционные, в которых выделяется до шести функций управления; в основном те, которые относятся к классическим: анализ, планирование (прогнозирование), организация, мотивация, контроль и координация

3. Расширенные, в которых выделяется свыше шести функций управления. Не всегда выделение дополнительных функций можно признать обоснованным, поскольку условно новые функции являются частью уже ранее выделявшихся исследователями. Так, выделяют семь функций управления, например: О. В. Симагина выделяет функции планирования, прогнозирования, организации, регулирования, координирования, стимулирования и контроля⁵²; Л. Гюлик и Л. Урвик такие функции, как планирование, организация, формирование штата, руководство, координация, отчетность, бюджетирование⁵³. А. Л. Гапоненко предлагает еще более широкую трактовку функционального содержания управления, включая в него анализ, прогнозирование и планирование, организацию и координацию, коммуникацию, мотивацию и стимулирование, контроль и мониторинг, принятие решений, обучение⁵⁴.

Для целей раскрытия содержания управления в органах прокуратуры целесообразно ориентироваться на классический подход, согласно которому выделяются следующие функции управления: анализ, планирование (прогнозирование), организация, мотивация, контроль, координация.

В основе принятия абсолютного большинства эффективных управленческих решений лежит качественно реализованная функция — анализ. О роли функции анализа в деятельности органов прокуратуры свидетельствует тот факт, что, согласно исследованиям, более 25 % организационно-распорядительных документов из числа приказов Генерального прокурора Российской Федерации содержат слова «анализ» и «обобщение»⁵⁵. Результаты

Гнатышина Е. А. Менеджмент: теория и практика управления : монография. Челябинск, 2016. С. 50.

⁵² Симагина О. В. Теория управления : учебное пособие. Новосибирск, 2014. С. 157.

⁵³ Gulick L. H. Notes on the Theory of Organization // Papers on the Science of Administration / L. H. Gulick, L. F. Urwick. New York, 1969. P. 13.

⁵⁴ Гапоненко А. Л., Савельева М. В. Указ. соч. С. 33.

⁵⁵ Хатов Э. Б. О специфике проведения занятия по информационно-аналитическому обеспечению деятельности прокуратуры // Особенности преподавания

анализа оказывают влияние на реализацию остальных функций управления. Качественное прогнозирование невозможно без предварительного анализа. В основе контрольной функции так или иначе лежат аналитические мероприятия.

Результаты анализа применяются в ходе выбора инструментов мотивации сотрудников органов прокуратуры. Например, согласно п. 2.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16. 01. 2013 № 28 «Об утверждении положений о порядке премирования, выплаты материальной помощи и единовременных поощрений прокурорским работникам, федеральным государственным гражданским служащим и работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» принятию решения о премировании прокурорских работников предшествует учет (а по сути — анализ) степени сложности и важности выполненных заданий; эффективности достигнутых результатов; соблюдения установленных сроков и качество исполнения приказов, указаний, распоряжений, поручений вышестоящих должностных лиц; личного вклада прокурорского работника в обеспечение выполнения задач, функций и реализации полномочий, возложенных на орган или учреждение прокуратуры; оперативности и профессионализма в решении вопросов, входящих в компетенцию конкретного прокурорского работника; соблюдения трудовой дисциплины и правил внутреннего трудового распорядка.

Использование аналитической функции необходимо и при осуществлении координации в структуре органов прокуратуры, что закреплено и в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам предписывается повысить уровень информационно-аналитического обеспечения координационной деятельности, при анализе работы выявлять недостатки и упущения в организации взаимодействия

юридических дисциплин в период реформирования законодательства : сборник трудов конференции (Москва, 23 мая 2014 года) / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; под общ. ред. О. Д. Жука. М., 2014. С. 96.

правоохранительных и иных органов в борьбе с преступностью, рассматривать эти вопросы на координационных совещаниях с целью выработки мер по устранению допущенных нарушений.

Функция анализа в деятельности органов прокуратуры многогранна и основана на использовании различных областей знаний: статистики, экономики, юриспруденции и др. Специфичной чертой аналитической деятельности в системе органов прокуратуры является ее ориентация, в частности в пользу анализа правовых явлений. Но аналитическая функция в органах прокуратуры не ограничивается только изучением правовых явлений и реализуется в классическом управленческом измерении, предполагающем оценку эффективности устройства действующей системы организационных структур, их взаимодействия, результативности осуществления надзорной деятельности, результативности использования имеющихся в распоряжении ресурсов для достижения стоящих перед органами прокуратуры задач и др.

С точки зрения направленности аналитической деятельности в органах прокуратуры уместно разделение функции анализа на два условных направления: внешний и внутренний⁵⁶. Внешняя информационно-аналитическая деятельность связана с анализом состояния преимущественно правовых явлений — законности и правопорядка. Внутреннее направление аналитической работы в системе органов прокуратуры предполагает сбор, анализ и интерпретацию информации, осуществляемых для оценки эффективности деятельности органов прокуратуры.

Функции планирования и прогнозирования занимают особое место в системе управления органами прокуратуры, обеспечения их эффективной деятельности. Планирование и прогнозирование тесно связаны между собой. Формирование планов мероприятий должно основываться на научно обоснованных прогнозах развития негативных социально-правовых явлений: преступности и неправомерных нарушений закона. Прогнозы социально-правовых явлений будут определять потребность в соответствующем ресурсе (трудовом, финансовом, материальном), что отражается на процессе планирования в системе прокуратуры.

⁵⁶ Коломоец И. И., Степанов О. А. Совершенствование информационно-аналитической деятельности прокуратуры Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 4. С. 231.

Планирование в органах прокуратуры определяют как самостоятельную подсистему, направление управленческой деятельности. Планирование осуществляется на основе научно обоснованных и апробированных многократно на практике принципах, методиках, процедурах и технологиях. Реализация данной функции требует высокого уровня квалификации субъектов планирования⁵⁷.

Специфика планирования в органах прокуратуры в значительной мере определяется предметом планирования, исходит из целей деятельности прокуратуры Российской Федерации, состоящих в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, процесс планирования в органах прокуратуры требует учета общих принципов планирования, связанных с пониманием ресурсной обеспеченности (обеспеченности в финансовых, трудовых, материальных, информационных ресурсах) субъектами планирования.

Планирование в системе органов прокуратуры может быть разделено по иерархическому критерию (в зависимости от иерархического уровня системы управления, на котором осуществляется планирование); по временному горизонту планирования (оперативное, текущее, перспективное); по охвату (комплексное, индивидуальное); по содержанию (отраслевое, координационное) и др.

Среди *принципов планирования*, которые следует учитывать при определении содержания планов в системе прокуратуры, могут быть выделены:

1. Принцип системности планирования, означающий охват перспективными мероприятиями взаимодействующих между собой элементов в системе органов прокуратуры.

2. Принцип вовлеченности (участия), означающий необходимость охвата процессом планирования работников системы прокуратуры, исполнение обязанностей которых вносит вклад в достижение перспективных задач структурных подразделений и всей системы органов и организаций прокуратуры.

3. Принцип непрерывности планирования, означающий цикличность планирования и регулярную смену одних планов другими.

⁵⁷ Максимов В. А. К вопросу об организации и методике планирования работы в прокуратуре города, района // Бизнес в законе. 2008. № 3. С. 191.

4. Принцип гибкости планирования, означающий возможность корректирования сформированных планов при существенном изменении внешних или внутренних условий функционирования.

5. Принцип научности планирования, означающий использование в ходе определения перспективных мероприятий научно обоснованных методик, объективных управленческих законов и закономерностей.

6. Принцип ресурсной сбалансированности планирования, в соответствии с которым в ходе планирования учитывается доступный объем «надзорного ресурса» (в виде фонда рабочего времени прокурорских работников, выполняющих соответствующие функции), обеспеченность материальными и иными экономическими ресурсами.

7. Принцип эффективности, который требует выбора такого варианта плана, который при ограниченном объеме ресурсов позволит максимизировать результативность надзорной деятельности.

8. Принцип разумной индикативности планирования, означающий необходимость использования системы плановых показателей (индикаторов достижения плановых мероприятий) без ущерба для качества надзорной деятельности.

9. Принцип реалистичности планов, означающий возможность их реализации в установленный период времени.

10. Принцип напряженности планов, который означает достаточную насыщенность плана мероприятиями.

11. Принцип конкретности планирования, означающий четкое и ясное формулирование целей, задач и мероприятий на предстоящий период, сроков их выполнения, ответственных за выполнение планов⁵⁸.

Функция организации — другой крупный блок функций, характеризующих содержание системы управления в органах прокуратуры. Данную функцию иногда называют интегративной функцией руководства⁵⁹. Организация работы в органах прокуратуры может определяться:

⁵⁸ Шурпаев Ш. М. Указ. соч. С. 86—87.

⁵⁹ Капинус О. С. Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М., 2013. С. 89—96.

как комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры по реализации целей и задач, стоящих перед прокуратурой⁶⁰;

создание необходимых условий взаимодействия органов, подразделений и должностных лиц для достижения целей и задач функциональной деятельности органов прокуратуры⁶¹.

Согласно одному из подходов организация деятельности в системе прокуратуры содержит в себе три составляющих, образующих единую систему:

организация внешнефункциональной деятельности: организация надзора за исполнением законов, участие прокурора в рассмотрении дел судами, обеспечение координации деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности, иные функциональные направления деятельности прокуратуры;

организация внутрифункциональной деятельности: организация информационно-аналитической работы, определение приоритетных направлений деятельности, распределение обязанностей между прокурорскими работниками, организация прогнозирования и планирования деятельности, работа с кадрами и организация труда работников, оценка работы прокурорских работников, обеспечение их мотивации и стимулирования, организация взаимодействия и координации деятельности структурных подразделений прокуратуры, принятие и реализация управленческих решений, обеспечение контроля над исполнением управленческих решений;

организация вспомогательной деятельности: делопроизводство, организация и ведение учета и отчетности, систематизация законодательства, материально-техническое и финансовое обеспечение⁶².

⁶⁰ Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Часть 1 / О. С. Капинус, С. Г. Кехлеров, Л. И. Александрова [и др.] ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 52.

⁶¹ Прокурорский надзор. Общая часть : учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 75.

⁶² Винокуров А. Ю., Капинус О. С., Кехлеров С. Г. Настольная книга прокурора. С. 45—46 ; Организация работы органов прокуратуры районного звена :

Функция мотивации в органах прокуратуры состоит в побуждении, стимулировании работников действовать в соответствии с поставленными задачами, планами, системами организации деятельности. Виды мотивации в системе органов прокуратуры можно классифицировать по следующим критериям:

1. По характеру используемых стимулов: позитивная и негативная.

2. По форме выражения: материальная и нематериальная.

3. В зависимости от степени регламентации мотивационных инструментов: не урегулированная правовыми актами и нормативно определенная.

Существующие *классификации методов мотивации* работников могут быть применены и к деятельности органов прокуратуры⁶³:

организационно-административные методы, включающие организационно стабилизирующие методы организационного воздействия, дисциплинарные методы, распорядительные методы;

экономические методы, включающие экономические мотивы и стимулы, побуждающие работников к выполнению поставленных перед ними задач;

социально-психологические методы, состоящие в использовании таких инструментов воздействия на работников, которые учитывают закономерности социологии и психологии.

Специфика реализации функции мотивации в системе управления органами и организациями прокуратуры состоит в достаточно высокой степени регламентации различными по юридической силе правовыми актами методов воздействия на работников данной системы. Так, Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» регламентированы некоторые положительные и отрицательные виды мотивации прокурорских работников: большая их часть изложена в ст. 41.6 «Поощрение работников» и ст. 41.7 «Дисциплинарная ответственность».

учебное пособие / И. И. Головки, Г. В. Дытченко, Э. Р. Исламова [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2018. С. 14.

⁶³ Токарева Ю. А. Мотивация трудовой деятельности персонала: комплексный подход : монография. Шадринск, 2021. С. 25.

Роль *функции контроля*, вне зависимости от специфики системы управления (что характерно и для органов прокуратуры), состоит в обеспечении обратной связи между управляющей и управляемой подсистемами. Контроль применительно к деятельности органов прокуратуры может осуществляться в двух направлениях: внешнем и внутреннем.

На внешнем направлении рассматриваемая функция получает особое преломление и реализуется в виде надзорной деятельности как составляющей системы методов административно-правового управления.

Каждый из видов контроля на внутреннем направлении может быть реализован путем использования многочисленных методов и инструментов контроля: наблюдение за работой, анализ показателей, подготовка отчетов, докладов, записок, индивидуальный контроль (беседа и др.), групповой контроль (совещание, коллегия и др.), проверки, мониторинг, другие методы и инструменты контроля (контрольные карточки, проверочные листы и др.).

Координация — самостоятельная функция в управленческой деятельности органов прокуратуры. Координационная функция органов прокуратуры с точки зрения науки управления не может ограничиваться только согласованием действий правоохранительных органов по противодействию преступлениям, поскольку координационная деятельность прокуратуры значительно шире, глубже и многообразней. Функция координации деятельности органов прокуратуры реализуется в двух основных направлениях. Координационные механизмы, реализуемые органами прокуратуры на внешнем и внутреннем направлениях деятельности, представляют собой сложную систему коммуникаций, связей, урегулированных нормативными правовыми актами способов взаимодействия:

1) внутриорганизационные:

горизонтальные, осуществляемые на одном из иерархических уровней управления в системе прокуратуры;

вертикальные, когда функция координации распространяется на один или несколько нижестоящих иерархических уровней системы прокуратуры;

2) межорганизационные:

горизонтальные, осуществляемые на одном из уровней публичной власти: федеральном, межрегиональном, региональном, местном;

вертикальные, когда координационные мероприятия (формы координационной деятельности) распространяются на деятельность одного или нескольких нижестоящих подразделений в системе органов публичной власти.

Основное предназначение функции координации в системе прокуратуры, вне зависимости от направленности реализации данной функции (внутренней или внешней), — обеспечение согласованности в работе иерархических уровней системы управления органами прокуратуры (федеральный: Генеральная прокуратура Российской Федерации; региональный: прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры; местный: прокуратуры городов и районов и приравненные к ним специализированные прокуратуры). Характер связей, которые возникают в процессе осуществления работы в органах прокуратуры, многообразен и обусловлен содержанием координируемых процессов.

В рамках осуществления координации на *внутреннем* направлении деятельности происходит совместное упорядочение, обеспечение согласованности, установление эффективных взаимоотношений и взаимодействий в системе управления органами прокуратуры:

между иерархическими уровнями управления в системе прокуратуры Российской Федерации;

между структурными подразделениями на всех иерархических уровнях управления в системе прокуратуры Российской Федерации, в том числе между структурными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур, научных и образовательных организаций, редакций печатных изданий, являющихся юридическими лицами, а также прокуратур городов и районов, других территориальных, военных и иных специализированных прокуратур. В этом направлении внутренней координации можно выделить:

а) координацию, осуществляемую в рамках одного иерархического уровня управления (например, между управлениями, отделами одного иерархического уровня);

б) координацию, осуществляемую между иерархическими уровнями управления;

в) координацию, осуществляемую между отдельными отраслями (подотраслями) и направлениями надзорной деятельности для обеспечения синергетического эффекта от реализации надзорной функции прокуратуры Российской Федерации;

г) координацию, осуществляемую между работниками органов прокуратуры.

Осуществление функции координации в системе прокуратуры на внутреннем направлении во многом происходит на основе универсальных управленческих принципов, с использованием известных и апробированных в управленческой практике механизмов и инструментов координации.

Методы и инструменты координации, используемые в системе прокуратуры, могут быть сгруппированы в зависимости от форм реализации указанных методов и инструментов в практической деятельности:

1) организационные (совещания, собрания, коллегии, создание временных структур и др.);

2) технические (применение специализированных программных средств для целей координации);

3) юридические (организационно-распорядительные, информационно-справочные документы; документы планирования, выполняющие, в частности, координационную функцию).

Что касается осуществления координации на *внешнем* направлении деятельности, то вопросы организации координации будут рассмотрены в отдельном параграфе Пособия. Вопросы координационной деятельности на этом направлении также рассмотрены в трудах достаточно широкого круга исследователей, которые опираются преимущественно на действующую правовую базу осуществления согласования деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью⁶⁴, и выступают методом изучения самостоятельной учебной дисциплины.

⁶⁴ См., напр.: Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : монография / [К. И. Амирбеков и др.] ;

§ 1.3. ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ РАБОТА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Структура функций и направлений деятельности ведомства в условиях современной реальности характеризуется колоссальным разнообразием, что обуславливает работу с большим объемом информации, поступающей в прокуратуру.

Одним из ключевых условий эффективной и результативной деятельности прокуратуры по выполнению возложенных на нее полномочий является информационно-аналитическая работа. Это установленная нормативными правовыми и локальными актами прокуратуры обязательная деятельность по сбору, обобщению, анализу статистической, правовой и иной информации, необходимой для осуществления функций и полномочий, по разработке предложений по укреплению законности, правопорядка и направлению их в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения в целях обеспечения конституционных основ российского государства и общества⁶⁵.

Такая деятельность прокуратуры любого уровня представляет собой постоянный процесс получения и использования информации (сбор, учет, накопление, обмен) и ее мыслительно-логическую обработку (уяснение, обобщение, оценка, построение выводов и предложений) в целях совершенствования деятельности прокуратуры⁶⁶.

под общ. ред. Ф. М. Кобзарева ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2016. 254 с. ; Бабаев С. Н. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : учебное пособие. Воронеж, 2019. 100 с. ; Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Ч. 2 / О. С. Капинус, С. Г. Кехлеров, Л. И. Александрова [и др.] ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 341—372 ; Координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : учебное пособие / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Д. А. Луньков, Е. Б. Серова, Г. В. Дытченко ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2021. 176 с. ; Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией : пособие / [рук. авт. кол. А. В. Кудашкин]. М., 2011. 134 с.

⁶⁵ Казаков В. В. К вопросу о должной организации аналитической работы в прокуратуре города, района // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3 (71). С. 31—37.

⁶⁶ Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации : монография / [рук. авт. кол. А. Н. Ларьков]. М., 2016. С. 90.

Важно осуществлять указанную деятельность именно на постоянной основе, поскольку эпизодичный анализ состояния законности в той или иной сфере и сбор статистических и аналитических материалов исключительно для проведения конкретных проверок приводят к негативным последствиям. Результаты такого анализа мало информативны и недостаточно объективны, что осложняет оперативность прокурорского реагирования на нарушения закона.

Информационно-аналитическое обеспечение органов прокуратуры — одна из приоритетных государственных задач, от качества выполнения которой зависит не только эффективность деятельности системы прокуратуры, но и политическая, социальная и экономическая стабильность общества и государства⁶⁷. Поэтому вопросы информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры находят свое отражение в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации, информационных письмах и обзорах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ее субъектов.

Правовую основу информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры составляют: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; приказы Генерального прокурора Российской Федерации: от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (закрепляет организацию информационно-аналитической деятельности в пп. 3.1—3.11 Регламента), от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года», от 25.11.2022 № 711 «О внесении изменений в отдельные организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации в части совершенствования информационно-аналитической деятельности»; Федерации 31.07.2017, Положение о Главном организационно-Положение о Главном управлении правовой статистики и информационных технологий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденное Генеральным прокурором Российской анали-

⁶⁷ Амирбеков К. И., Андреев В. Б., Воронцов А. А., Жигонский П. Э. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района) : методическое пособие. М., 2013. С. 7.

тическом управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденное Генеральным прокурором Российской Федерации 25.10.2017.

Цели информационно-аналитической работы определены в п. 3.1. Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

- совершенствование организации управления в системе прокуратуры Российской Федерации;

- определение приоритетных направлений деятельности;

- формирование планов;

- подготовка организационно-распорядительных и информационно-справочных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Для достижения указанных целей прокуратурой решаются следующие задачи:

- определение и мониторинг состояния преступности и правонарушаемости на поднадзорной территории, их структуры и динамики;

- формирование рабочих (межведомственных) групп по направлениям прокурорского надзора;

- реализация необходимых организационно-штатных мероприятий (определение дополнительных обязанностей и перераспределение нагрузки среди личного состава, корректировка распоряжений о распределении обязанностей в прокуратуре и т. д.);

- обобщение и оценка деятельности прокуратуры города (района) в целом и по отдельным направлениям;

- анализ деятельности поднадзорных объектов (правоохранительных, контролирующих и надзорных органов по укреплению законности и правопорядка;

- совершенствование координационной функции прокуратуры;

- разработка и внедрение предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Указанную деятельность условно можно разделить на информационную (сбор, учет, накопление и обмен информацией) и аналитическую (интеллектуальное осмысление, анализ информации, построение выводов и прогнозов).

Кроме того, информационно-аналитическая работа в органах прокуратуры ведется по двум направлениям: внешнее и внутреннее.

Внешнее направление информационно-аналитической работы характеризует состояние законности на объектах, поднадзорных конкретным органам прокуратуры. В этом случае предметом деятельности прокуратуры выступает анализ информации о состоянии законности в деятельности поднадзорных органов.

Внутреннее направление информационно-аналитической работы заключается в сборе, изучении и оценке информации о собственной прокурорской деятельности по всем ее направлениям с целью определения эффективности ее планирования, организации и осуществления, а также совершенствования системы управления органов прокуратуры.

В основных направлениях информационно-аналитической работы выделяют более узкие направления: анализ состояния преступности; анализ состояния иных нарушений закона (в сфере административных, гражданских, арбитражных правоотношений); анализ деятельности правоохранительных органов; анализ деятельности контролирующих органов и т. д.

Необходимо отметить, что внешнее и внутреннее направления информационно-аналитической работы взаимообусловлены, поэтому существуют в непосредственной взаимосвязи, обоюдно влияют друг на друга.

Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры — это непрерывный процесс по определению источников информации, сбору информации о нарушениях законодательства, их учету, накоплению, анализу и выработке предложений для принятия управленческих решений.

Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре заключается в упорядочении, установлении необходимых взаимосвязей между элементами системы, создании оптимальных условий взаимодействия органов, подразделений и должностных лиц для достижения поставленных целей функционирования прокуратуры⁶⁸. Организация такой деятельности представляет собой целенаправленные и взаимосвязанные действия по сбору и обработке информации, выполняемые на основе профессиональных знаний, практического опыта и здравого смысла. Исходя из важности целей информационно-аналитической работы требования к ее организации постоянно увеличиваются.

⁶⁸ Аналитическая работа прокуратуры ... С. 86.

Существенное значение имеет качество поступающей в прокуратуру информации, которая должна отвечать критериям достоверности, полноты, оперативности и своевременности.

Достоверность информации характеризует ее объективность и соответствие фактическому состоянию. Прокурор, руководствуясь знаниями, опытом и здравым смыслом, должен уметь выбрать из значительного объема информации именно ту, которая необходима для анализа.

Полнота информации характеризует оптимальный объем информации, достаточной для проведения ее анализа и принятия необходимых мер прокурорского реагирования и управленческих решений на всех уровнях.

Оперативность информации достигается благодаря оптимальным методам ее получения, хранения и обработки (цифровые технологии, межведомственное взаимодействие, полнота и правильность формирования надзорных производств и накопительных нарядов в соответствии с номенклатурой дел, установленной в прокуратуре).

Своевременность получения информации характеризуется соблюдением сроков ее направления и предоставления в соответствии с планами работы, решениями оперативных и координационных совещаний, заданиями, поручениями руководителя прокуратуры соответствующего уровня и начальников структурных подразделений, а также вышестоящих прокуратур.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация — сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. В прокуратуру информация может поступать устно (на личном приеме граждан, по телефону), в письменном виде (жалобы, заявления, материалы уголовных дел, документы, обращения, материалы проверок контролирующих органов и т. п.), в аудиовизуальной форме (СМИ), в электронном виде (спецдонесения, статистические отчеты, обращения и многое другое). Кроме того, информация, которую прокурор использует в своей деятельности можно разделить на общедоступную и информацию ограниченного доступа, которая, в свою очередь, подразделяется на конфиденциальную и секретную.

В 2012 году на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возложена реализация нового направления деятельности — государственного единого статистического учета, играющего важную роль в информационно-аналитической работе. Данное направление деятельности ранее входило в компетенцию органов внутренних дел.

Прокуратура ведет государственный единый статистический учет данных о состоянии преступности, сообщениях о преступлениях, следственной работе и дознании, прокурорском надзоре. Это самостоятельное направление деятельности прокуратуры регламентировано ст. 51 Закона о прокуратуре. Данный род деятельности способствует успешному проведению прокуратурой разностороннего анализа состояния преступности и правопорядка.

Субъектами информационно-аналитической деятельности являются структурные подразделения и работники прокуратуры, которые непосредственно осуществляют указанную деятельность: в Генеральной прокуратуре Российской Федерации — Главное организационно-аналитическое управление, Главные управления, управления и отделы, Главная военная прокуратура и Университет прокуратуры Российской Федерации.

Статьей 12 Закона о прокуратуре предусмотрено, что Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. В Главное организационно-аналитическое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации поступают статистические отчеты, которые после утверждения становятся материалом для подготовки сборников информационно-аналитических материалов.

На уровне аппарата прокуратуры субъекта Российской Федерации имеются структурные подразделения, которые обобщают информацию и дают оценку сложившейся ситуации на самых приоритетных участках работы, анализируют отчеты подчиненных прокуратур, проверяют достоверность статистических данных по своему направлению деятельности, подготавливают документы аналитического характера.

В прокуратурах городов (районов) и приравненных к ним специализированных прокуратурах осуществляется анализ состояния законности и преступности соответствующего уровня (по городу, району), взаимодействие с контролирующими и правоохранительными органами, первичный учет показателей. Информационно-аналитическая работа на этом уровне заключается в обеспечении системного сбора, накопления и анализа информации.

На любом уровне прокурор формирует свой информационно-аналитический материал, который дает возможность его использования по мере необходимости и в кратчайшие сроки. Эта накопительная информация может состоять:

- из актов реагирования, которые подготовлены прокурором по закрепленным предметам и зоне деятельности;

- материалов плановых и внеплановых проверок, из которых можно получить необходимую фактическую информацию и использовать ее в качестве характерных примеров;

- обобщения жалоб и иных обращений по соответствующему вопросу;

- форм статистического наблюдения;

- справок, содержащих информацию о проделанной работе в отчетном периоде, и иных организационно-распорядительных документов прокуратуры.

Существует множество методов, видов и форм анализа информации, которые условно можно разделить на следующие: регулярный и разовый, комплексный и целевой, количественный и качественный, ведомственный и совместный с иными заинтересованными органами. Представляется, что самым эффективным в прокурорской деятельности является комплексный анализ информации.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации, других органах и организациях прокуратуры внедрена аппаратно-программная инфраструктура «Информационная система обеспечения надзора за исполнением законов в органах прокуратуры Российской Федерации» (ИСОП), функционирует АИК «Надзор-WEB» — автоматизированный информационный комплекс единой системы информационно-документационного обеспечения надзорного производства органов прокуратуры, созданный для автоматизации делопроизводственной и надзорной деятельности.

Прокуратурами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним специализированными прокуратурами в ИСОП размещаются информационно-аналитические документы, статистические показатели, материалы прокурорских проверок, материалы уголовных дел, материалы гражданских дел, материалы административных дел, материалы арбитражных дел, материалы дел об административных правонарушениях, обращения граждан, сообщения СМИ, иные сведения, характеризующие состояние законности и правопорядка.

С 2013 года по 2023 год Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществлялась опытная эксплуатация государственной автоматизированной системы правовой статистики (ГАС ПС). Эта система предназначалась для обеспечения автоматизированной поддержки функций Генеральной прокуратуры Российской Федерации по осуществлению государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора, а также для формирования и представления отчетности органов прокуратуры Российской Федерации. Федеральным законом от 25.12.2023 № 626-ФЗ «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре” и статью 51 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации”» внесены изменения, согласно которым в настоящее время действие ГАС ПС приостановлено до 01.01.2027 в связи с несовершенством программного обеспечения системы, колоссальным объемом информации, которую предполагалось интегрировать в ГАС ПС, что вызывало сбои в ее работе. В настоящее время осуществляется комплексная доработка ГАС ПС, полное импортозамещение ее программно-технических средств, создание, развитие и ввод в эксплуатацию ГАС ПС Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В целях оперативного обмена информацией органами прокуратуры сегодня активно используются информационная система межведомственного электронного взаимодействия (ИС МЭВ), в закрытом сегменте (только для органов прокуратуры) — база данных «Документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации» с использованием Системы ведения баз данных «КонсультантПлюс», в которой подлежат размещению документы организационно-распорядительного и информационно-методического характера, кроме документов с ограниченным доступом.

В режиме опытной эксплуатации работает портал правовой статистики (URL: <http://crimestat.ru>). С 2023 года приостановлено размещение статистических данных в связи с доработкой функциональности портала. В настоящее время уже размещены аналитические материалы (ежемесячные сборники о состоянии преступности в России с 2013 года по 2022 год и формы федерального статистического наблюдения с 2013 года по 2022 год), таблицы и диаграммы по показателям преступности в России и регионах с 2010 года по 2022 год, материалы социального портрета преступности за 2015—2022 годы, а также информация о месте России в мировом рейтинге⁶⁹.

Для комплексного получения информации о состоянии законности прокурор должен наладить систематический сбор, накопление и анализ информации, используя статистические показатели, материалы прокурорских проверок, уголовных, гражданских и арбитражных дел, дел об административных правонарушениях, данные контролирующих органов, обращения граждан, сообщения средств массовой информации, в том числе электронных, иные сведения, характеризующие состояние законности и правопорядка, а также осуществлять их мониторинг. Источниками информации служат органы исполнительной, законодательной (представительной) и судебной власти, юридические и физические лица, средства массовой информации и др. Центральное место в указанной деятельности занимает анализ полученной информации. После сбора и накопления данных их необходимо упо-

⁶⁹ Лазарева О. В., Марцинкевич В. В. Особенности организации информационно-аналитической работы в органах прокуратуры // Юридическая техника. 2024. № 18. С. 489—494.

рядочить и систематизировать для дальнейшего анализа, обобщения, выявления закономерностей и прогнозирования дальнейшей работы. Результатом такой деятельности являются информационно-аналитические справки и докладные записки, методические рекомендации и обзоры, ежегодные доклады Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в стране. Все они необходимы для повышения эффективности деятельности прокуратуры, поскольку такие документы отражают цели, задачи и характер проведенного за определенный временной период анализа, его результаты и рекомендации по решению выявленных проблем.

Аналитическая работа, проводимая прокуратурой, весьма разнообразна. В ней выделяют несколько самостоятельных направлений, одно из центральных мест среди которых занимает анализ состояния преступности как отрицательного социально-правового явления, имеющего свои закономерности и влекущего негативные последствия.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» предписывает прокурорам субъектов Российской Федерации в целях решительного усиления борьбы с преступностью и ее предупреждения, повышения действенности прокурорского надзора проводить анализ состояния преступности, условий и причин, ей сопутствующих, не реже одного раза в год (комплексное изучение, включающее исследование всех показателей, характеризующих состояние, динамику, структуру, уровень преступности по преступным проявлениям и лицам в совокупности, а также установление причин этого явления и объяснение определенных изменений статистических показателей). По результатам такого анализа принимаются организационно-распорядительные решения, предлагаются меры по усилению борьбы с преступностью.

Количественную и качественную сторону преступности определяют показатели уголовно-правовой статистики, которые аккумулируются по двум основным направлениям: государственный статистический учет данных и ведомственный статистический учет данных. Принципы указанной деятельности закреплены

в ст. 4 Федерального закона от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»:

1) полнота, достоверность, научная обоснованность, своевременность предоставления и общедоступность официальной статистической информации (за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами);

2) применение научно обоснованной официальной статистической методологии, соответствующей международным стандартам и принципам официальной статистики, а также законодательству Российской Федерации, открытость и доступность такой методологии;

3) рациональный выбор источников в целях формирования официальной статистической информации для обеспечения ее полноты, достоверности и своевременности предоставления;

4) обеспечение возможности формирования официальной статистической информации по Российской Федерации в целом, по субъектам Российской Федерации, по муниципальным образованиям;

5) обеспечение конфиденциальности первичных статистических данных при осуществлении официального статистического учета и их использование в целях формирования официальной статистической информации;

6) согласованность действий субъектов официального статистического учета;

7) применение единых стандартов при использовании информационных технологий и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации для создания и эксплуатации системы государственной статистики в целях ее совместимости с другими государственными информационными системами;

8) обеспечение сохранности и безопасности официальной статистической информации, первичных статистических данных и административных данных. Информация должна храниться надлежащим образом как на бумажных, так и на электронных носителях информации.

Правовой основой статистического учета в органах прокуратуры являются приказ Генерального прокурора от 09.12.2022 № 746 «О государственном едином статистическом учете данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.07.2017 № 513 «Об организации работы по ведению государственного единого статистического учета в органах прокуратуры Российской Федерации».

При анализе показателей преступности (структура, динамика) необходимо также анализировать деятельность правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью и ее профилактики.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора прокурорам на системной основе рекомендовано осуществлять накопление и обобщение информации о состоянии законности и правопорядка, анализировать причины динамики данных статистики. Поэтому анализ не должен сводиться к простому изложению статистических данных. Необходимо проводить сравнительный анализ, выявляя закономерности, типичные нарушения законности, причины и условия, им способствующие, предлагая пути решения задач по обеспечению законности и правопорядка, исключая формальный подход к организации указанной работы и формированию показателей отчетности, повышая контроль и требования к строгому следованию положениям организационно-распорядительных документов в указанной сфере.

Таким образом, информационно-аналитическая работа — это деятельность, которая ведется в прокуратурах всех уровней, во всех структурных подразделениях и всеми оперативными работниками. Такая деятельность предшествует принятию управленческих решений в органах прокуратуры, оказывая прямое влияние на организацию работы в целом. Вопросам качественного выполнения информационно-аналитической работы уделяется особое внимание, поскольку правильная организация такой работы позволяет эффективно добиваться целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

§ 1.4. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Прогнозирование и планирование являются одними из основных видов реализации внутренней функции организации деятельности и управления в органах прокуратуры, позволяющих реализовать внешние функции прокуратуры, целями которой в конечном счете являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Следует отметить, что прогнозирование и планирование в органах прокуратуры, несмотря на разные методы их осуществления, неразрывно связаны друг с другом и реализуются последовательно. При этом прогнозирование может быть как самостоятельным видом управленческой деятельности прокурора, так и составной частью (этапом) планирования работы в органах прокуратуры.

Под **прогнозированием** следует понимать один из методов научного познания мира. С помощью этого метода мы получаем необходимую информацию о будущем состоянии, структуре, динамике конкретных явлений и процессов. Применительно к деятельности органов прокуратуры прогнозирование выступает и как управленческая функция, и как принцип, и как метод управления⁷⁰. Другими словами, это мыслительный процесс, в результате которого на основании имеющейся информации делаются научно обоснованные выводы о событиях и явлениях, которые с высокой долей вероятности (при условии соблюдения установленных закономерностей) произойдут в будущем. Следует отметить, что достоверность прогнозирования зависит от ряда факторов. Среди них ключевыми являются: достоверность первичной информации, научно обоснованные методы ее анализа, учет всех условий без исключения, которые могут повлиять на результаты этой деятельности, возможность проверки полученных выводов.

⁷⁰ Попова Л. В. Актуальные вопросы организации планирования в органах прокуратуры Российской Федерации // Уголовная юстиция: связь времен : материалы международной научной конференции (Санкт-Петербург, 6—8 октября 2010 г.) // Международная Ассоциация Содействия Правосудию : сайт. URL: <https://www.iuaj.net/node/513?ysclid=lumqv4qjqd17554908>. Дата публикации: 05.09.2010.

Под **планированием** в настоящее время в органах прокуратуры понимается управленческая деятельность прокурора-руководителя (субъекта управления), осуществляемая на основе и в пределах имеющихся у него полномочий по реализации целей и задач прокуратуры на предстоящий период деятельности, способов и средств их достижения, а также последовательность их решения и сроков выполнения⁷¹. Таким образом, планирование — это создание предпосылок для использования в будущем результатов прогнозирования для достижения определенных целей в органах прокуратуры: предупреждение, выявление и устранение нарушений федерального законодательства, причин и условий, им способствующих.

План — это документ, устанавливающий перечень мероприятий, сроки исполнения и исполнителей. Следует отметить, что планирование как вид внутрифункциональной деятельности осуществляется на разных участках работы, начиная с определения перечня мероприятий и сроков их исполнения в целях качественного проведения конкретных проверок исполнения федерального законодательства, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, включая проверки по обращениям граждан и юридических лиц, и заканчивая планированием работы прокуратуры в целом на определенный период. В теории управления предлагаются разные критерии классификации планов, но наиболее распространенным критерием является срок планирования: планы оперативные (краткосрочные) со сроком планирования менее одного месяца; текущие (месячные, квартальные, полугодовые) и перспективные (планирование от 1 года и более), которые, в свою очередь, делятся на среднесрочные (от 1 года до 3 лет) и долгосрочные (от 3 лет и более)⁷². В данном случае принято говорить о планировании деятельности органа прокуратуры или структурного подразделения. Следует отметить, что наиболее распространенным периодом планирования работы прокуратуры является полугодовой срок. Он позволяет, с одной стороны, подготовить и провести значимые по своему содержанию и временным затратам мероприятия, с другой — обеспечить оперативное

⁷¹ Максимов В. А. Организация планирования работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации : методические материалы к семинару / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2009. С. 6.

⁷² Шурпаев Ш. М. Указ. соч. С. 85.

реагирование на изменение состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории.

Кроме того, к самостоятельным видам следует отнести планирование координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью⁷³, индивидуальное планирование (включая проверочные мероприятия в рамках надзорной деятельности органов прокуратуры, исполнения поручений вышестоящих прокуратур и т. д.), а также планы подготовки молодых специалистов⁷⁴, план постоянно действующего семинара по повышению профессиональной подготовки, по взаимодействию со средствами массовой информации и др.

Наиболее трудоемким для составления является план работы органа или организации прокуратуры на определенный период. Такое планирование включает в себя несколько этапов, последовательно сменяющих друг друга, которые должны быть своевременно начаты и завершены до начала периода действия плана.

Получение первичной информации. К основным источникам информационного обеспечения планирования относятся:

решения вышестоящих прокуратур (приказы, указания, распоряжения, инструкции, планы, работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Российской Федерации и иные организационно-распорядительные документы, а также задания);

выводы и предложения, содержащиеся в материалах комплексного анализа состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории за прошедший период;

информация, содержащаяся в заявлениях, жалобах, иных обращениях граждан;

прогноз изменений в криминогенной обстановке, состоянии законности и правопорядка на поднадзорной территории (объекте);

прогноз изменений в социально-экономической, демографической обстановке в регионе, городе, районе;

изменения в законодательстве, являющемся объектом надзорной деятельности;

⁷³ Настольная книга прокурора / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации ; под ред. С. И. Герасимова. С. 72—76.

⁷⁴ Организация работы органов прокуратуры районного звена. С. 23.

результаты различных проверок (комплексных, целевых и т.п.) деятельности прокуратуры города, района;

положительный опыт организации и осуществления планирования работы иных органов прокуратуры;

положения и мероприятия региональных и муниципальных программ по борьбе с преступностью;

материалы, в том числе и негативного характера, содержащиеся в средствах массовой информации, о деятельности органов прокуратуры и отдельных прокурорско-следственных работников;

информация правоохранительных и контролирующих органов;

аналитические записки и иная справочная информация, поступающая в прокуратуру регулярно либо по запросу из других источников⁷⁵.

На этом этапе поступают предложения от подразделений органов и организаций прокуратуры, работников прокуратуры по их направлениям деятельности в соответствии с зонально-предметным принципом распределения обязанностей. Часто руководители органов прокуратуры предлагают обосновать подчиненным работникам сформулированные ими предложения для включения в план работы органа прокуратуры или подразделения на предстоящий период, в том числе статистическими данными, что, несомненно, положительно сказывается на результатах планирования.

Этап анализа и прогнозирования. Состоит в изучении и осмыслении полученной и имеющейся в органах прокуратуры информации, определении ее ценности с точки зрения дальнейшего использования при составлении плана работы и его реализации. В рамках этого этапа оценивается информация сквозь призму научно обоснованных положений в сфере прокурорской деятельности, требований организационно-распорядительных документов и планов работы вышестоящих прокуратур, актуальных интересов общества и государства на ближайшую перспективу, выраженных в правовых актах, концепциях, программах и планах вышших органов публичной власти, состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории, опыта работы других органов прокуратуры, собственного опыта и т. д.

⁷⁵ Максимов В. А. Организация планирования работы ...

Рассматриваемый этап позволяет выявить наиболее значимые направления деятельности прокуратуры или подразделения органа прокуратуры на период предстоящего планирования, исключить менее значимые или менее перспективные из них, предвидеть возможные последствия реализации плановых мероприятий.

Этап подготовки проекта плана. Состоит в подготовке письменного документа по правилам, установленным в разделах 5 и 6 Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450 (далее — Инструкция по делопроизводству). При подготовке проекта целесообразно также руководствоваться формой, выработанной вышестоящими прокуратурами, в первую очередь — Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

В верхнем правом углу ставится гриф утверждения руководителем органа или организации прокуратуры либо соответствующего структурного подразделения. Ниже, по центру листа, указывается:

ПЛАН
работы прокуратуры _____
(наименование органа прокуратуры)
на ____ полугодие 20__ г.

Далее следуют перечень плановых мероприятий, сроки их исполнения и исполнители. Традиционно план работы составляется в табличном виде. Ниже таблицы оставляется место для подписи работника прокуратуры, составившего план, или руководителя подразделения органа или учреждения прокуратуры, ответственного за подготовку проекта.

При составлении проекта плана следует учитывать такие принципы планирования:

как *системность*: охват перспективными мероприятиями взаимодействующих между собой элементов в системе органов прокуратуры;

вовлеченность (участие): необходимость охвата процессом планирования работников системы прокуратуры, исполнение обязанностей которых вносит вклад в достижение перспективных задач структурных подразделений и всей системы органов и организаций прокуратуры;

непрерывность: цикличность планирования и регулярная смена одних планов другими;

гибкость: возможность корректирования сформированных планов при существенном изменении внешних или внутренних условий функционирования;

научность: использование в ходе определения перспективных мероприятий научно обоснованных методик, объективных управленческих законов и закономерностей;

ресурсная сбалансированность: позволяет в ходе планирования учитывать доступный объем кадрового ресурса (в виде фонда рабочего времени прокурорских работников, выполняющих соответствующие функции и т. д.), обеспеченность материальными и иными экономическими ресурсами;

эффективность: требует выбора такого варианта плана, который при ограниченном объеме ресурсов позволит максимизировать результативность деятельности прокуратуры;

разумная индикативность: состоит в необходимости использования системы плановых показателей (индикаторов достижения плановых мероприятий) без ущерба для качества деятельности прокуратуры;

реалистичность планов: возможность реализации планов в установленный срок;

напряженность планов: оптимальная насыщенность плана мероприятиями;

конкретность: четкое и ясное формулирование целей, задач и мероприятий на предстоящий период⁷⁶.

Традиционно плановые мероприятия располагаются в хронологическом порядке (по срокам их исполнения). Порядок их реализации в органах и организациях прокуратуры определяется регламентом.

Проект плана по возможности должен содержать мероприятия по всем основным направлениям деятельности органа или организации прокуратуры либо их подразделения, включая: 1) проведение проверок исполнения федерального законодательства, соблюдения прав и свобод человека и гражданина; 2) осуществление надзора за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью; 3) анализ и обобщение, в частности, результатов осу-

⁷⁶ Шурпаев Ш. М. Указ. соч. С. 86—87.

ществления уголовного преследования, поддержания государственного обвинения, участия прокурора в рассмотрении судами гражданских, арбитражных, административных дел, возбуждения дел об административных правонарушениях; 4) мероприятия по подбору и воспитанию кадров и т. д.

При необходимости план может содержать разделы.

Этап обсуждения и утверждения. Следует обратить внимание, что, несмотря на предоставление работниками прокуратуры и подразделениями органов и организаций прокуратуры предложений для включения в план работы, не следует пренебрегать возможностью согласовать проект плана работы. Это позволит выявить противоречия, необоснованное включение в проект мероприятий, проведение аналогичной работы разными исполнителями в разное время, орфографические и лингвистические ошибки и иные недостатки, допущенные в процессе планирования.

До подписания и утверждения проект плана направляется руководителям органа или организации прокуратуры, а также руководителям подразделений и отдельным работникам прокуратуры, которые значатся исполнителями плановых мероприятий. Следует учесть, что указанные лица должны располагать достаточным временем для детального изучения проекта и подготовки замечаний. Целесообразно эти сроки оговорить в сопроводительном письме.

Получив информацию о возможности утверждения плана или замечания на проект плана, разработчик вносит необходимые коррективы либо обосновывает (при необходимости письменно) невозможность учесть предложения и замечания.

Следующей стадией данного этапа является коллективное обсуждение проекта плана руководителем органа или организации прокуратуры на заседании коллегии органа прокуратуры либо на оперативном совещании, что позволяет еще раз детально обсудить внесенные предложения и замечания на проект плана, которые отклонены разработчиком, порядок и сроки выполнения мероприятий, выяснить другие особенности реализации плана. Проект плана дорабатывается уполномоченным подразделением органа или организации прокуратуры либо работником прокуратуры и подписывается разработчиком. После проект плана утверждается руководителем органа или организации прокуратуры либо руководителем подразделения (при разработке и утверждении плана работы подразделения).

Направление плана для исполнения и контроль исполнения. Следует отметить, что после утверждения плана работа по его подготовке не заканчивается. Отметим, что целью планирования является не составление соответствующего документа, а обеспечение планомерной работы органа или организации прокуратуры либо их структурных подразделений. В связи с этим прокурор или руководитель обязан обеспечить своевременное исполнение плановых мероприятий и контроль за их исполнением. Формы и общие принципы контроля исполнения указаны в параграфе 1.5 Пособия. Особенностью этапа является то, что устанавливается контроль исполнения не плана в целом, а каждого мероприятия в отдельности. Это позволит избежать случаев их неисполнения или несвоевременного исполнения.

Копии утвержденного плана работы направляются всем исполнителям.

Контроль исполнения планового мероприятия осуществляет прокурор либо его заместитель (руководитель организации прокуратуры или его заместитель) по направлению деятельности.

Об исполнении планового мероприятия ответственный исполнитель информирует руководителя органа или организации прокуратуры либо их структурного подразделения (по планам работы этих подразделений) рапортом, в котором докладывает об исполнении и к которому, как правило, прикладывает документы о результатах проведенной работы (докладная записка, анализ, обобщение, проект документа и т. д.). Плановое задание считается исполненным после наложения резолюции руководителя о снятии его с контроля.

План работы органа или организации прокуратуры либо их подразделения хранится в соответствующем номенклатурном деле. Целесообразно предусмотреть, чтобы копии документов об исполнении плановых мероприятий хранились в номенклатурном деле вместе с планом работы, что облегчит контроль не только сроков их исполнения, но и качества.

Отметим, что план — это не статичный документ. При необходимости он может корректироваться. Между тем к вопросу внесения изменений в план работы следует подходить осторожно. Изменение плановых мероприятий или сроков их исполнения должно быть обосновано объективными обстоятельствами, а не неисполнительностью отдельных работников прокуратуры. В последнем случае таким фактам должна даваться принципиальная оценка руководителем органа или организации прокуратуры.

Корректировка плана осуществляется на основании работы исполнителя или ответственного лица. При этом, если проект плана обсуждался на заседании прокуратуры или оперативном совещании при руководителе органа или организации прокуратуры, внесение в план изменений также рассматривается на заседаниях этих коллегиальных органов.

Приемлемым и даже целесообразным представляется по окончании периода действия плана рассмотрение и обсуждение хода и результатов его исполнения, включая ход и результаты работы имеющихся структурных подразделений, на оперативном совещании руководителями органов или организаций прокуратуры, что позволит не только убедиться в полной мере в исполнении плановых мероприятий, но также в будущем учесть недостатки в организации их проведения, а также упущения, допущенные в процессе планирования работы на предстоящий период.

§ 1.5. КОНТРОЛЬ И ПРОВЕРКА ИСПОЛНЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

В соответствии со ст. 4 Закона о прокуратуре прокуратура Российской Федерации образует единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. В соответствии с принципом единоначалия вышестоящий прокурор имеет право давать своим подчиненным, а также нижестоящим прокурорам обязательные для исполнения указания. Этот же принцип предполагает право и обязанность вышестоящего прокурора, а также Генерального прокурора Российской Федерации контролировать точность и своевременность исполнения его указаний, а также осуществлять периодические проверки работы нижестоящих органов в целом. Такие проверка и контроль, который является средством обеспечения надлежащей реализации управленческих решений⁷⁷, составляют неотъемлемую часть эффективного управления, формируют механизм обратной связи с нижестоящими инстанциями, обеспечивают точное и неукоснительное исполнение управленческого решения.

⁷⁷ Жубрин Р. В., Сазонова О. В. Организация контроля исполнения в органах прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 1 (51). С. 41—46.

Согласно Закону о прокуратуре любой вышестоящий прокурор может передать часть управленческих функций своим подчиненным. Это относится и к функции контроля и проверки исполнения указаний. Таким образом, при условии издания специального приказа, распоряжения или инструкции *субъектом контроля* может стать любой работник прокуратуры, которому прокурором делегировано это право. Кроме того, организацией работы и контролем исполнения призваны заниматься специальные подразделения и должностные лица. К ним относятся Главное организационно-аналитическое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а в прокуратурах субъектов Российской Федерации — подразделения или старшие помощники прокуроров по организационным вопросам и контролю исполнения.

Объектом контроля в органах и организациях прокуратуры является деятельность нижестоящих прокурорских работников, направленная на обеспечение режима законности и правопорядка на поднадзорной территории и объекте. Контроль имеет своей целью установление обратной связи от объекта управления к субъекту управления и обеспечение единства управленческого решения и исполнения⁷⁸.

Содержание контроля характеризуется следующими функциями: диагностирующая, ориентирующая, стимулирующая, корректирующая, педагогическая и правоохранительная.

Процесс контроля и проверки исполнения включает в себя следующие этапы:

- наблюдение за исполнением приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации, решений вышестоящих прокуроров, а также собственных решений;

- получение информации о фактическом выполнении запланированных мероприятий;

- оценка деятельности подчиненных подразделений и должностных лиц;

- корректировка режима исполнения заданий и мероприятий.

Основу нормативной правовой базы контроля и проверки исполнения в органах прокуратуры составляет Закон о прокуратуре. Его положения конкретизируются приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 26.05.2020 № 278 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов

⁷⁸ Организация работы органов прокуратуры районного звена. С. 24.

Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» (Положение о применении общих подходов), от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (Регламент) и разделом 4 Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации.

Основные общие требования, предъявляемые к порядку проведения проверок деятельности прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур, содержатся в регламентах прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур.

В системе управления прокуратурой Российской Федерации принято выделять различные *виды контроля*. По времени и результатам осуществления контроль подразделяется на текущий и итоговый, или промежуточный и окончательный. Первый вид контроля предполагает получение и анализ информации относительно текущих условий и промежуточного состояния исполнения указаний вышестоящего прокурора. Второй — должен зафиксировать качество и соответствие срокам выполнения указания в целом. Кроме того, можно выделить плановый и внеплановый, сплошной и выборочный, прямой и косвенный виды контроля.

Проверка — одна из основных форм контрольной деятельности в прокуратуре. При проверке изучается фактическое положение дел в подчиненном подразделении, дается оценка деятельности ее работников, формируются мероприятия по устранению вскрытых недостатков.

Подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации с целью проведения проверки должны разработать соответствующие методические рекомендации и принять все необходимые организационно-распорядительные документы по организации проверок деятельности прокуратур. По общему правилу, закрепленному в Регламенте, а также в регламентах прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур, все проверки нижестоящих прокуратур проводятся в соответствии с планом работы прокуратуры. Любая внеплановая проверка должна быть в достаточной степени обоснованной, вызываться острой необходимостью и осуществляться по решению руководителя прокуратуры на основании мотивированного рапорта начальника подразделения, согласованного с курирующим заместителем руководителя прокуратуры.

Проверка нижестоящих прокуратур осуществляется, как правило, в плановом порядке, в двух основных формах: комплексная и отраслевая. Вопрос о выезде для проведения не предусмотренной планом работы комплексной или отраслевой проверки организации работы нижестоящей прокуратуры решается в Генеральной прокуратуре Российской Федерации Генеральным прокурором Российской Федерации (либо лицом, его замещающим), а в прокуратуре субъекта Российской Федерации или приравненной к ней военной или иной специализированной прокуратуре — соответствующим прокурором. Решения о проведении внеплановых проверок нижестоящих прокуратур принимаются на основании мотивированного рапорта (докладной записки) руководителя подразделения. Рапорт должен быть согласован с курирующим заместителем прокурора.

Комплексная проверка проводится на основании распоряжения руководителя органа прокуратуры соответствующего уровня. Возглавляет ее один из заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, а в прокуратурах субъекта Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуратурах и иных специализированных прокуратурах — заместитель соответствующего прокурора, а в исключительных случаях — руководитель подразделения органа прокуратуры.

Комплексная проверка предусматривает проведение проверочных мероприятий по основным направлениям деятельности прокуратуры, кроме финансово-хозяйственных вопросов. В процессе комплексной проверки следует не просто изучить материалы на предмет наличия ошибок или нарушений, а оценить, достаточным ли образом соответствующий орган прокуратуры реагирует на выявленные им нарушения, все ли нарушения выявляются и т. д. Надо отметить, что комплексная проверка является трудозатратным мероприятием и требует отрыва от основной работы сразу достаточно большого количества квалифицированных работников. Продолжительность комплексной проверки варьируется от 10 до 20 рабочих дней, продление срока проверки не допускается. Комплексная проверка назначается, как правило, перед окончанием пятилетнего срока нахождения в должности прокурора субъекта Российской Федерации (а также города, района — если проверка инициирована прокуратурой субъекта Российской Федерации), приравненного к нему прокурора военной или иной

специализированной прокуратуры либо не позднее 10 лет с момента проведения предыдущей комплексной проверки.

Объектом комплексной проверки является деятельность органа прокуратуры за два года, предшествующих году проведения проверки, и за истекший период текущего года, в котором проводится проверка.

Цель комплексной проверки — анализ деятельности прокурорских работников по трем аспектам:

1) состояние организации работы, обеспечение комплексного подхода к осуществлению надзорной деятельности, выполнение требований Закона о прокуратуре и организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

2) влияние аппарата прокуратуры на работу нижестоящих прокуратур, принятие мер реагирования, степень их воздействия на состояние законности, в том числе в связи с рассмотрением обращений физических и юридических лиц;

3) роль руководителей прокуратуры в организации деятельности на основных направлениях.

В состав комиссии по проведению комплексной проверки чаще всего входит не более 30 работников, хотя по усмотрению руководителя проверки состав комиссии может быть увеличен.

В ходе комплексной проверки должны быть освещены вопросы, характеризующие состояние организационного обеспечения деятельности и контроля исполнения; состояние организации кадровой работы.

Особое внимание при проведении проверки посвящается состоянию организации прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства, законов в сфере оборонно-промышленного комплекса, законодательства о противодействии коррупции, законов на стадии досудебного производства по уголовным делам, законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму; за законностью оперативно-разыскной деятельности; за законностью исполнения уголовных наказаний, содержания подозреваемых и обвиняемых в следственных изоляторах. Отдельно рассматриваются вопросы, отражающие состояние организации работы по направлениям ненадзорного характера: обеспечение участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами; обеспечение

участия прокуроров в гражданском, административном судопроизводстве, арбитражном процессе, в производстве по делам об административных правонарушениях, рассмотренным судом; правотворческая деятельность прокуратуры и работа по правовому просвещению и правовому информированию; участие в международном сотрудничестве; государственный и ведомственный статистический учет и отчетность, а также деятельность в сфере информационно-коммуникационных технологий и защиты информации, реализация мероприятий цифровой трансформации; взаимодействие со средствами массовой информации и с общественностью; работа по рассмотрению обращений и приему граждан; делопроизводство, архивное дело и обеспечение режима секретности; обеспечение безопасности и физической защиты.

Все выявленные в ходе проверки недостатки обязательно должны документироваться.

Отраслевая проверка предполагает проведение проверочных мероприятий по одному или нескольким направлениям деятельности, отдельным отраслям надзора. В отличие от комплексной проверки отраслевая проверка изучает состояние надзора в ограниченном, специфическом направлении деятельности, которое относится к компетенции определенного отдела или управления центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации или аппарата прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной или иной специализированной прокуратуры. Необходимость проведения отраслевых проверок деятельности прокуратур определяется при формировании плана работы на соответствующий период.

Продолжительность такой проверки не должна превышать 10 рабочих дней. Проводится она за период, аналогичный комплексной: два предшествующих года, а также истекший период календарного года (если руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Российской Федерации или приравненной к ней военной или иной специализированной прокуратуры не принято иного решения).

Методика проведения проверки деятельности прокуратуры, как правило, предусматривает три основных этапа: подготовительный, основной (непосредственно проверка) и итоговый (обобщение результатов).

Подготовительная часть, в том числе с учетом требований, содержащихся в регламентах прокуратур, включает в себя анализ имеющихся в прокуратуре статистических и иных материалов по вопросам обеспечения правопорядка и прокурорского надзора, изучение соответствующих организационно-распорядительных документов по конкретному направлению, изучение результатов предыдущих проверок и принятых по ним решений, текущего состояния дел по закрепленному предмету и зоне.

На данном этапе, когда объект проверки (орган прокуратуры) обозначен, характер (комплексная или отраслевая) определен, необходимо получить как можно больше сведений о состоянии дел в данной прокуратуре. Анализируя статистические показатели, следует отдавать предпочтение комплексному подходу, использовать иные источники: например, анализируя криминогенную ситуацию на определенной территории, рекомендуется обратить внимание на факторы, которые могут оказывать на нее влияние (закрытие крупного предприятия, рост безработицы и т. п.).

К основному (проверочному) этапу проведения проверки относятся такие специфические мероприятия, как совместные с работниками проверяемой прокуратуры проверки поднадзорных объектов и осуществляемый в ходе проверки прием граждан. Цель этих мероприятий — дать объективную оценку состоянию законности по направлениям деятельности, оказать практическую и методическую помощь при организации прокурорского надзора.

При подведении результатов проверки привычным стало предусмотренное п. 2.5 Положения о применении общих подходов выставление оценок работы прокуратур («хорошая», «удовлетворительная» либо «неудовлетворительная»). При проведении комплексной проверки на основе отраслевых оценок выставляется общая оценка деятельности прокуратуры за проверяемый период. При этом следует учитывать, что решение о такой оценке принимает руководитель комиссии, также ориентируется на отраслевые оценки по ведущим направлениям работы (чаще всего это организационное направление, кадровая работа, общий надзор и надзор за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью). В любом случае окончательное решение по результатам проверки принимает руководитель той прокуратуры, которая проводила проверку, что также находит закрепление в Положении о применении общих подходов. Кроме оценки

в справке о результатах проверки в обязательном порядке должны содержаться рекомендации по устранению недостатков и нарушений, выявленных в ходе проверки.

При осуществлении контроля и проведении проверки следует помнить, что их главная цель — оптимизация работы прокуратуры, совершенствование деятельности по защите прав и интересов граждан, укреплению законности и правопорядка, повышение дисциплины прокурорских работников и формирование установки на строгое соблюдение предъявляемых к ним требований профессиональной этики. Поэтому подготовка итоговых рекомендаций, а также последующий контроль за устранением недостатков в деятельности проверенной прокуратуры (как правило, в течение года) является ключевым звеном в процессе проверки.

Несмотря на то что детальную регламентацию получили проверки, проводимые Генеральной прокуратурой Российской Федерации, прокуратурами субъектов Российской Федерации и соответствующими им военными и иными специализированными прокуратурами, прокуроры городов и районов и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры в силу возложенных на них полномочий по обеспечению деятельности органов прокуратуры не лишены права проводить проверки деятельности подчиненных работников. Учитывая специфику распределения обязанностей в прокуратуре уровня района (города), такая проверка проводится по направлениям деятельности, порученным конкретному работнику прокуратуры. В ходе проверки анализируется эффективность его деятельности, исполнение требований федерального законодательства, организационно-распорядительных документов вышестоящих прокуратур, организация работы и ее планомерность, результаты деятельности и влияние ее на состояние законности и правопорядка на поднадзорной территории, хронометраж рабочего времени, трудозатраты на выполнение порученной работы и т. д. Учитывая, что часто на конкретного работника прокуратуры может быть возложено исполнение обязанностей по разным направлениям прокурорской деятельности или, наоборот, возложено исполнение обязанности по части работы по одному из направлений, такой подход позволит прокурору районного звена объективно оценить распределение обязанностей между работниками территориальной прокуратуры, беспристрастно оценить их работу.

При этом следует ограничивать проверку деятельности конкретного работника прокуратуры по порученному направлению прокурорской деятельности, что является частью контроля деятельности прокуратуры, от служебной проверки, проводимой в связи с допущенными нарушениями при исполнении своих должностных обязанностей. Целью проверки в рамках контроля является не установление (опровержение) факта допущенного работником прокуратуры нарушения, а определение эффективности его работы в целях оптимизации подходов в организации прокурорской деятельности.

Текущий контроль осуществляется на системной основе и заключается в получении руководителем полной и достоверной информации об исполнении плана работы органа или организации прокуратуры, их структурных подразделений, исполнении поручений и требований организационно-распорядительных документов подчиненными работниками. Наряду с проверкой деятельности отдельных органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, работников прокуратуры является не менее важным направлением, позволяющим обеспечить их надлежащее функционирование.

Целью текущего контроля является получение возможности осуществления руководителем управленческих решений, направленных на реализацию функций органов прокуратуры, своевременное и объективное распределение обязанностей между подчиненными работниками, информирование вышестоящих прокуратор, органов публичной власти и граждан о проделанной работе, полный и достоверный анализ состояния дел, планирование дальнейшей деятельности.

Текущий контроль осуществляется руководителем органа или организации прокуратуры непосредственно либо путем возложения обязанности по обеспечению контроля на специально уполномоченное лицо или подразделение. Между тем в любом случае информацию о результатах контроля направляют прокурору или начальнику подразделения органа прокуратуры для принятия управленческих решений и реализации таким образом управленческих функций. Например, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации контроль обеспечивается руководителями подразделений и Главным организационно-аналитическим управ-

лением, которые одновременно или с установленной периодичностью докладывают о результатах проделанной работы руководству Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Под контролем подразумевается обеспечение своевременного и качественного исполнения возложенных на органы прокуратуры полномочий, закрепленных в нормах федерального законодательства, организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и вышестоящих прокуратур, данных поручений в соответствии с осуществлением органами прокуратуры внешних, внутренних и обеспечительных функций.

Основным *критерием текущего контроля* является решение поставленной задачи в определенный срок, который исчисляется со дня постановки документа на контроль прокурором или его заместителем (если иное не установлено действующим законодательством, а также организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации). Срок исполнения документа обычно составляет 30 дней. Между тем в самом документе или резолюции руководителя может быть указан иной срок, который имеет приоритетное значение. Если в качестве срока исполнения установлен период времени, началом его считается дата подписания поручения. Если окончание срока исполнения документа приходится на нерабочий день, то согласно Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации последним днем срока считается предшествующий рабочий день.

Поручения, в том числе содержащиеся в указах и распоряжениях Президента Российской Федерации, и указания Президента Российской Федерации исполняются в установленные в них сроки.

Решение о снятии документа с контроля принимает Генеральный прокурор Российской Федерации на основании мотивированного рапорта (докладной записки) руководителя подразделения-исполнителя. Рапорт должен быть согласован с Главным организационно-аналитическим управлением и курирующим работу подразделения заместителем Генерального прокурора Российской Федерации; в прокуратуре субъекта Российской Федерации, приравненной к ней военной и иной специализированной

прокуратуре — с соответствующим прокурором на основании рапорта или докладной записки, согласованных с подразделениями организационного обеспечения и контроля либо со старшим помощником прокурора, на которого возложены эти полномочия. В прокуратурах городов (районов) и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах вопросы контроля и, соответственно, снятия с контроля поручений возлагаются на соответствующего прокурора.

Документ особого контроля считается исполненным после выполнения поручения и сообщения результатов заинтересованным лицам и организациям, о чем исполнитель информирует Главное организационно-аналитическое управление: об исполнении поручений и указаний Президента Российской Федерации — незамедлительно, в иных случаях — в трехдневный срок с момента исполнения путем направления контрольной карточки с приложением копий ответов и иных документов. В контрольной карточке отражаются результаты разрешения документа.

Текущий контроль может осуществляться в разных *формах*.

1. Контроль с помощью автоматизированных информационных систем, в первую очередь при использовании системы АИК «Надзор», которая позволяет для контрольных документов делопроизводителям внести в рабочую карточку поручения, фамилии исполнителей, контрольные сроки (если они указаны в резолюции), а также сделать отметку «контроль».

При продлении контрольного срока делопроизводитель создает новую электронную резолюцию (поручение) с продленной плановой датой и закрытием отметки «контроль» предыдущей резолюции с внесением в отчет исполнителя текста «срок продлен».

После исполнения контрольного документа делопроизводитель вносит в электронную резолюцию фактическую дату исполнения.

Результат рассмотрения документа на основании информации, полученной от исполнителя, вносится в специально созданное для этого поле, для чего необходимо открыть закладку «дополнительные реквизиты» рабочей карточки. Оформленная контрольная карточка с зарегистрированным сопроводительным письмом направляется в контрольное подразделение. Контрольное подразделение при получении оформленной контрольной

карточки в АИК «Надзор» должно снять отметку о контроле путем внесения фактической даты исполнения документа в резолюцию.

Исполнитель структурного подразделения при передаче исполненного документа для регистрации и отправки обязан проинформировать службу делопроизводства о результате рассмотрения документа для внесения этих данных в систему АИК «Надзор», указав на копии документа: свою фамилию и инициалы; результат рассмотрения документа (обращения) (например, «удовлетворено», «отклонено», «дано разъяснение»); характер обращения (на основании заполненной статистической карточки) (например, «по вопросам транспорта»); отношение к основному документу (например, «соисполнитель»).

2. Ведение контрольных карточек, которые, согласно п. 4.3 Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, в вышестоящих прокуратурах заполняются в двух экземплярах, в районной прокуратуре — в одном, и на которых, а также на документе, подлежащем исполнению, проставляются штампы «Контроль», «Особый контроль». До исполнения документов контрольные карточки хранятся по срокам исполнения у специалистов подразделений делопроизводства, которые обязаны своевременно отмечать на карточках движение документа, напоминать работникам о сроках и докладывать руководителям подразделений о случаях несвоевременного исполнения поручений. После исполнения документа в контрольной карточке указываются результат разрешения, кому направлен документ, дата подписания, номер надзорного (наблюдательного) производства, дела, в которое подшит документ, количество страниц, фамилия исполнителя. Заполненная контрольная карточка передается в контрольное подразделение.

Контрольное подразделение систематизирует эти карточки в картотеке исполненных документов по подразделениям, видам документов и хронологии поступления, а второй экземпляр карточки уничтожает. Контрольные карточки хранятся три года. Переписка по документу, взятому на контроль, завершается после окончательного его исполнения и на основании утвержденного руководителем прокуратуры рапорта работника контрольного подразделения.

3. Рассмотрение исполнения поручений на оперативных совещаниях при прокуроре или руководителе подразделения. Такая форма контроля позволяет не только выяснить вопрос о сроках исполнения, но также своевременно принять меры, направленные на недопущение исполнения поручений путем устранения препятствий. К тому же предполагается формат, когда не только заслушивается исполнитель, но также имеется возможность выслушать мнения других членов коллектива по поводу наиболее эффективного и скорейшего выполнения поручения.

4. Заслушивание конкретных работников прокуратуры об исполнении поручений, о ходе проверок, рассмотрении обращений граждан, разрешении судами уголовных, гражданских, административных дел и дел об административных правонарушениях и т. д. Этот вид контроля, с одной стороны, исключает возможность выслушать мнения других работников коллектива прокуратуры, с другой — позволяет детально разобраться в тонкостях проводимых мероприятий, вникнуть в проблемы исполнения поручения в целом, скорректировать деятельность подчиненных работников, которые осуществляют непосредственную работу по решению поставленных задач.

5. Истребование информации об исполнении организационно-распорядительных документов, поручений руководства вышестоящих прокуратур, о разрешении обращений позволяет без отвлечения работников прокуратуры оценить на основании письменного отчета перспективы исполнения поручений. К тому же составление письменного документа может способствовать самооценке деятельности самого исполнителя, осмыслению проделанной им работы, направлений предстоящей работы, объективному определению возможности своевременного окончания порученного дела.

6. Изучение заявлений, направленных в суды, наблюдательных производств, актов прокурорского реагирования, информации, докладных записок позволяет получить руководителю информацию о перспективах исполнения поручений и организационно-распорядительных документов без отвлечения работников прокуратуры от исполнения своих обязанностей. Анализ подготовленных ими документов зачатую позволяет сделать вывод о возможности своевременного и качественного выполнения работы.

Руководителю органа прокуратуры или подразделения при организации работы следует комбинировать разные формы контроля исполнения поручений в зависимости от объема, значимости конкретных задач, сроков их решения и других обстоятельств, что позволит исключить факты нарушения сроков, установленных федеральным законодательством, руководящими документами вышестоящих прокуратур и в поручениях руководителей.

Г Л А В А II

ОРГАНИЗАЦИЯ ВНЕШНЕФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

§ 2.1. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Понятие, сущность и правовое регулирование организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод граждан. Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина (общий надзор) наиболее ярко отражает специфику деятельности российской прокуратуры. Грамотная и четкая организация этой работы является залогом ее результативности и эффективности. Сложность организации прокурорского надзора на данном направлении обусловлена целями и задачами, стоящими перед прокурорами, множественностью правовых сфер (социальная, экономическая, экологическая сферы, сфера транспортной безопасности, сфера противодействия коррупции, терроризму и экстремизму и многие другие), в которых прокурор должен обеспечивать надлежащее состояние законности, а также большим количеством объектов прокурорского надзора и источников информационного обеспечения надзорной деятельности. Эффективная организация прокурорского надзора возможна при правильном определении его целей и задач.

Цели общенадзорной деятельности предопределяются местом и назначением прокуратуры в государственном механизме, ролью в обществе. В статье 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве целей указываются: обеспечение верховенства закона; обеспечение единства и укрепления законности; обеспечение защиты прав

и свобод человека и гражданина; обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

Общими задачами общенадзорной деятельности являются: обеспечение соблюдения норм Конституции Российской Федерации; обеспечение точного и единообразного исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; выявление нарушений законности, прав и свобод человека и гражданина в деятельности поднадзорных объектов; установление причин и условий, способствующих совершению нарушений законности; выявление лиц, виновных в допущенных нарушениях; устранение выявленных нарушений законности, причин и условий, способствующих совершению нарушений; обеспечение привлечения лиц, виновных в допущенных нарушениях, к юридической ответственности; предупреждение нарушений законности.

Организация работы прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов предполагает комплекс взаимосвязанных действий, направленных на упорядочение деятельности прокуратуры и достижение ее целей и задач. Организация работы органов прокуратуры районного звена на данном направлении зависит от штатной численности, объема работы, территориально-экономической характеристики поднадзорной территории, количества поднадзорных объектов, состояния законности и многих других факторов.

Правовую основу организации прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина составляют положения Конституции Российской Федерации, ряда федеральных законов (например, Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 9, 10), Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ст. 63, 65—73), Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) (например, ст. 24.6), Трудового кодекса Российской Федерации (например, ст. 228.1).

В целях обеспечения надлежащей организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в целом, а также по отдельным направлениям надзора Генеральным прокурором Российской Федерации изданы следующие акты:

общего характера, требования которых должны учитываться при организации надзора за исполнением законов в любой сфере:

приказы от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 31.08.2023 № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» от 22.11.2013 № 506 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора», от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации», от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации”», от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»;

указание от 11.03.2022 № 140/20 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав граждан в связи с принимаемыми в Российской Федерации мерами по поддержке экономики и социальной сферы, а также в связи с введением отдельных ограничений на осуществление финансово-хозяйственной и иной деятельности»;

по вопросам организации надзора за исполнением законов органами государственного контроля:

приказы от 28.08.2017 № 591 «Об утверждении и о введении в действие Порядка формирования ежегодного сводного плана

проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), плановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Порядка согласования внеплановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 21.04.2014 № 222 «О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления»;

по вопросам организации надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности:

приказы от 31.08.2023 № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности», от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”», от 08.11.2019 № 783 «О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

по вопросам организации надзора за исполнением законов в сфере противодействия коррупции:

приказ от 10.10.2022 № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции»;

по вопросам организации надзора за исполнением законов в сфере экономики:

приказы от 02.11.2018 № 723 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса», от 03.03.2017 № 140 «Об организации

прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере», от 10.06.2019 № 384 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества для обеспечения взыскания таможенных и иных платежей», от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»;

по вопросам организации надзора за исполнением законов в социальной сфере:

приказы от 05.02.2024 № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан»; от 23.01.2018 № 24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов»; от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов»;

по вопросам организации надзора за исполнением законов в сфере противодействия терроризму, экстремизму, а также в миграционной сфере:

приказы от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму», от 12.04.2024 № 273 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере миграции».

Кроме того, неукоснительно должны соблюдаться требования приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере», от 26.04.2024 № 321 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере».

Особенности распределения обязанностей. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации осуществление надзора за исполнением законов и законностью правовых актов возложено на Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства, состоящее из структурных подразделений — управлений и отделов по направлениям надзора. Обязанности между прокурорскими работниками одного структурного подразделения распределяются в соответствии с функциональным и зональным принципами. В соответствии с данными принципами прокурорские работники Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации также являются курирующими зональными прокурорами для прокурорских работников, осуществляющих надзорные полномочия по тем же направлениям в прокуратурах субъектов Российской Федерации. Курируемые прокуратуры субъектов Российской Федерации определяются на основании зонального критерия, т. е. один прокурорский работник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации осуществляет в своей части контроль деятельности нескольких прокуратур субъектов Российской Федерации, включенных в одну территориальную зону. В прокуратурах субъектов Российской Федерации (приравненных к ним специализированных прокуратурах) надзор за исполнением законов и законностью правовых актов возлагается на управления (отделы) по надзору за исполнением федерального законодательства. В структуру управлений входят отделы. Распределение компетенции между отделами производится с учетом направлений надзора, осуществляемого прокуратурой субъекта Российской Федерации. В каждом отделе надзорными полномочиями обладают начальник отдела, его заместитель, старшие прокуроры и прокуроры отдела. Обязанности между прокурорскими работниками структурного подразделения распределяются в соответствии с функциональным и зональным принципами. Прокурорские работники управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры субъекта Российской Федерации не только осуществляют надзорные полномочия, но и являются курирующими зональными прокурорами для прокурорских работников,

осуществляющих надзорные полномочия по тем же направлениям в прокуратурах городов, районов. В основе определения курируемых прокуратур городов, районов лежит зональный принцип — один прокурорский работник прокуратуры субъекта Российской Федерации осуществляет в своей части контроль за деятельностью нескольких нижестоящих прокуратур, включенных в одну территориальную зону. В прокуратуре города, района (приравненной к ней специализированной прокуратуре) надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, как правило, помимо прокурора, возлагается на одного из заместителей прокурора, старшего помощника прокурора, помощников прокурора по направлениям надзора. При распределении обязанностей используются различные принципы: предметный, зональный (территориальный) и предметно-зональный. В соответствии с предметным принципом весь объем работы распределяется между прокурором, его заместителем либо, если таковые имеются, заместителями и помощниками по направлениям надзора.

В сфере экономики надзор осуществляется за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности; исполнением законов о земле; исполнением законов о предпринимательской деятельности; исполнением бюджетного законодательства; исполнением налогового законодательства; исполнением банковского законодательства; исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; исполнением таможенного законодательства; исполнением антимонопольного законодательства; исполнением законодательства в оборонно-промышленном комплексе.

В социальной сфере надзор осуществляется за соблюдением трудовых прав граждан, в том числе права на своевременное и полное вознаграждение, безопасные условия труда, предотвращение проявлений принудительного труда; соблюдением прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь; соблюдением жилищных прав граждан; соблюдением прав инвалидов, в том числе права на беспрепятственный доступ к объектам социальной и транспортной инфраструктуры, их прав на образование, труд, санаторно-курортное лечение, обеспечение средствами реабилитации и лекарствами; соблюдением пенсионных прав граж-

дан; соблюдением прав ветеранов; соблюдением прав иных социально незащищенных групп граждан (многодетных, одиноких, пострадавших от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера).

Аналогичным образом применяется предметный принцип в других направлениях надзора, например в экологической сфере, в сферах противодействия коррупции, терроризму, экстремизму. Распределение обязанностей в прокуратуре городского, районного звена, планирование работы осуществляются с учетом этих направлений для обеспечения охвата всех приоритетных направлений. Зональный, или территориальный, принцип предполагает закрепление условно разграниченной территории города (района), территории органа местного самоуправления (населенных пунктов, административных территорий) за конкретными работниками. На закрепленной за прокурорским работником территории он должен обеспечить надзор за исполнением законов во всех вышеуказанных сферах. Такой принцип может использоваться в прокуратурах с большой численностью оперативных работников, в том числе для осуществления надзора за законностью правовых актов. В отдельных случаях для обеспечения надзора за исполнением законов в конкретных организациях в прокуратурах закрытых административно-территориальных образований (например, ЗАТО г. Заречный Пензенской области, ЗАТО г. Мирный Архангельской области, комплекс «Байконур») применяется объектный принцип распределения обязанностей. Представляется более эффективным распределение служебных обязанностей по предметно-зональному принципу, сочетающему в себе возможности обоих принципов. Выбор одного из этих принципов или их сочетания осуществляется с учетом штатной численности, профессиональной подготовки кадров и поставленных перед прокуратурой задач. Распределение обязанностей работников прокуратуры закрепляется в форме распоряжения, в котором регламентируются основные вопросы организации и деятельности прокуратуры по всем направлениям деятельности прокуратуры. Формулировки распоряжения должны излагаться юридически грамотно, точно и конкретно, чтобы каждый работник ясно представлял предмет своих функциональных обязанностей. В отношении всех работников в распоряжении должна быть отражена взаимоза-
ме-

няемость с другими работниками на период временного отсутствия, например в связи с болезнью, отпуском, по иным причинам. При распределении обязанностей проверка законности правовых актов поручается либо одному прокурорскому работнику по всем отраслям законодательства, либо всем работникам, осуществляющим общий надзор, каждому в той отрасли законодательства, надзор за исполнением законов в которой он осуществляет. Особенности распределения обязанностей учитываются при поручении проведения проверки конкретному исполнителю и отражаются в резолюции руководителя прокуратуры (курирующего заместителя прокурора) на обращении, задании, указании и пр.

Особенности информационно-аналитической работы. Информация как основной фактор развития современного общества является в настоящее время определяющим моментом и ресурсом в организации прокурорского надзора. В соответствии с п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре прокурорские проверки исполнения законов проводятся исключительно на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. В этой связи организация работы на данном направлении, принятие адекватных мер реагирования по выявленным фактам нарушений невозможна без надлежащего информационного обеспечения, которое позволяет прокурору располагать оперативными данными о состоянии законности в городе (районе). Работа органов прокуратуры не должна носить бессистемный характер, осуществляться без проведения анализа проблем, понимания их причин и условий. Информация — это основное условие эффективной организации и осуществления прокурорского надзора, основа планирования надзорных мероприятий. Каждая прокурорская проверка и иное мероприятие, проводимое органами прокуратуры, должны основываться на результатах мониторинга состояния законности. При организации поступления в прокуратуру информации и ее обработке необходимо учитывать положения п. 2.1 ст. 4 Закона о прокуратуре и п. 7.1 ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», согласно которым органы прокуратуры в связи с осуществлением ими проку-

прокурорского надзора вправе получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных. При этом необходимо учитывать, что порядок обработки персональных данных при осуществлении прокурорами надзорных полномочий установлен Инструкцией о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора, в соответствии с пп. 2.2, 2.3 которой предоставление персональных данных в связи с реализацией плановых проверочных мероприятий осуществляется на основании соответствующего запроса, правом подписи которого наделены Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители, начальники главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные прокуроры, прокуроры иных специализированных прокуратур и их заместители, а также прокуроры городов и районов, другие территориальные, приравненные к ним военные прокуроры, прокуроры иных специализированных прокуратур и их заместители.

Также необходимо следовать требованиям п. 15 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», которым предписано при проведении плановых, внеплановых проверок исключить случаи истребования: материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурорами непосредственно в ходе проверки с выходом на место, а также не обусловленных целями указанной проверки и (или) не относящихся к предмету указанной проверки; информации, документов и материалов или их копий, которые передавались органам прокуратуры в связи с ранее проведенной проверкой либо которые официально опубликованы в средствах массовой информации или размещены на официальном сайте органа (организации) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», за исключением случаев, уста-

новленных Законом о прокуратуре. Также в этом Приказе содержится требование максимально использовать возможности электронного документооборота для получения необходимой информации.

При осуществлении надзора за законностью нормативных правовых актов п. 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» предписано использовать в работе данные федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, официальных сайтов государственных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также электронных информационно-справочных систем.

К информации, которую необходимо получать, анализировать в целях формирования данных о состоянии законности и дальнейшего планирования деятельности прокуратуры, относится информация о территории, проблемах, характерных для нее, об объектах надзора, данные о правонарушениях, их причинах и условиях, способствующих совершению правонарушений. При этом сбору подлежит информация о состоянии законности в различных сферах, а также о результатах деятельности прокуратуры. Эта информация может быть получена из источников внутреннего характера, к которым относятся: информационно-справочные документы, подготовленные непосредственно прокурорами, материалы статистической отчетности, докладные записки, информационные письма, обзоры, справки, а также протоколы оперативных, межведомственных совещаний, решения коллегий, надзорные (наблюдательные) производства, дела по номенклатуре; и внешних источников: материалы органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов контроля, материалы проведенных ими проверок, результаты их аналитической деятельности, оформленные в виде обзоров, информационных писем, докладов, материалы по рассмотрению этими

органами обращений граждан и юридических лиц, материалы иных органов и учреждений (организаций), материалы рассмотрения судами заявлений об обжаловании действий указанных органов, материалы государственной статистической отчетности, результаты мониторинга средств массовой информации, официальных сайтов государственных и муниципальных органов, учреждений, общественных организаций в целях поиска сведений о нарушениях, материалы уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях, содержащих сведения о нарушениях.

Например, в приказе Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» подробно перечисляются источники информации и дается перечень сведений, которые должны быть соответственно использованы и получены в работе органами прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением трудовых прав граждан. Прокуроры обязаны на постоянной основе осуществлять сбор, обобщение, анализ и оценку информации, характеризующей состояние законности в сфере трудовых отношений, а также мониторинг информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», судебных решений о взыскании заработной платы, исполнительных производств на наличие сведений о хозяйствующих субъектах, допускающих системные нарушения трудового законодательства; анализировать данные о наличии задолженности по налогам и сборам с целью выявления возможных фактов невыплаты заработной платы; использовать в качестве оснований для проведения проверок полученные результаты (п. 1.2.2).

Анализ поступающей в органы прокуратуры информации о состоянии законности может быть текущим (за месяц, неделю), нарастающим итогом за отчетный период (полугодие, год), внеочередным (проводится в связи с резким ухудшением состояния законности). По результатам анализа, обработки и систематизации поступившей информации формулируются выводы и предложения, например о необходимости включения в план работы прокуратуры на следующее полугодие проверки или о повышении

эффективности прокурорской деятельности. Информация о состоянии законности в той или иной сфере направляется в соответствующие органы исполнительной власти и местного самоуправления; путем размещения информации в средствах массовой информации о деятельности прокуратуры информируется общественность.

Особенности планирования. Планирование является одним из организационных начал прокурорского надзора за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. С учетом имеющихся штатных, ресурсных и иных возможностей определяются последовательность, сроки исполнения надзорных мероприятий, конкретные исполнители. Планирование делает работу четкой, организованной и облегчает осуществление контроля, а также достижение поставленных перед органами прокуратуры целей и задач. При этом планы работы прокуратуры должны быть стабильными (в них не должны без крайней необходимости вноситься изменения), конкретными (должны точно определять предмет надзорных мероприятий, их объекты, исполнителей и сроки выполнения) и реальными. При составлении планов учитываются результаты анализа состояния законности, планы и задания Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также соответствующей прокуратуры субъекта Российской Федерации. Обычно в составлении плана принимают участие все прокурорские работники, что позволяет учитывать их опыт, знания и нагрузку, после чего проект плана вносится на рассмотрение оперативного совещания при прокуратуре района (города).

Схематически примерный план выглядит следующим образом: цель — мероприятие — исполнители — срок — фактический результат.

Выделяют следующие *виды плана* работы органов прокуратуры: перспективный (годовой), текущий (полугодовой, хотя могут разрабатываться квартальный и месячный), краткосрочный (недельный, ежедневный). Плановые задания должны выполняться точно и своевременно. После реализации плановых заданий они обычно обсуждаются на оперативном совещании, в ходе которого подводятся итоги выполнения плана мероприятий, осуществляемых в рамках надзора за исполнением законов, дается

оценка содержанию и качеству проведенной работы. При планировании работы органов прокуратуры необходимо учитывать требования приказов Генерального прокурора Российской Федерации, предписывающих проведение систематических проверок (пп. 7.5, 14 приказа «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», п. 2.7 приказа «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции», приказа «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма», п. 2.14 приказа «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»).

В органах прокуратуры рекомендуется планировать работу не только прокуратуры в целом, но и каждого прокурора в отдельности. В этих целях практикуется составление индивидуальных планов работы конкретного работника (на один рабочий день, неделю, месяц). Кроме того, составляются индивидуальные планы подготовки молодых специалистов.

Особенности взаимодействия исполнителей. Эффективность работы органов прокуратуры зависит от того, насколько слаженно взаимодействуют прокурорские работники. Такое взаимодействие необходимо как при ведении информационно-аналитической работы и планировании прокурорско-надзорных мероприятий, так и при реализации имеющихся данных в ходе проведения проверок, определении и применении средств прокурорского реагирования. Важно, чтобы деятельность прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов осуществлялась в тесном взаимодействии с прокурорами, осуществляющими деятельность в других направлениях. Так, результаты надзорных проверок могут стать основанием для обращения прокурора в суд в защиту прав и свобод человека и гражданина, и, наоборот, информация, полученная в процессе участия прокурора в рассмотрении судами уголовных, гражданских или арбитражных дел, может послужить основанием для планирования и проведения надзорной проверки. Например, в пп. 1.1,

4.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» предписывается участвующим в гражданском и административном судопроизводстве прокурорам работу по поддержанию в судах заявлений строить в тесном взаимодействии с подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур, подготовившими соответствующие заявления. Обязательным является предварительное согласование заявлений, подготовленных структурными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур, с соответствующими структурными подразделениями, обеспечивающими участие прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве. Аналогичным образом приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» обязывает участвующих в арбитражном процессе прокуроров при поддержании исков (заявлений) в арбитражных судах тесно взаимодействовать с подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуратур и иных специализированных прокуратур, а также прокурорами городов и районов, другими территориальными, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур, подготовившими проект иска (заявления) и обеспечившими направление иска (заявления) в суд с учетом подсудности. Предварительное согласование проектов исков (заявлений) со структурным подразделением соответствующей прокуратуры, обеспечивающим участие прокуроров в арбитражном процессе, обязательно. Проекты исков (заявлений), подсудных Суду по интеллектуальным правам (ч. 4 ст. 34, ч. 2 ст. 198 АПК РФ), подготовленные прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур, следует согласовывать с управлением

по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Генеральной прокуратуры Российской Федерации или управлением обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры (при подготовке проекта иска военным прокурором) (п. 3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О реализации прокурами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 17.10. 2023 № 707/49 «Об организации работы, связанной с реализацией полномочий, предоставленных пунктом 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» предписывает обсуждать с руководителями подразделений, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, либо с курирующими эти вопросы заместителями прокурора в необходимых случаях материалы прокурорских проверок, предполагаемые к направлению в следственные органы или органы дознания.

Важна организация взаимодействия между прокуратурами субъектов Российской Федерации и специализированными прокуратурами. Например, п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» предусмотрено, что прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним транспортным и военным прокурорам надлежит наладить между собой постоянное оперативное информационное и практическое взаимодействие. По фактам невыплаты заработной платы и иных выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, в тех случаях, когда органы управления организации, обособленное подразделение организации расположены в других субъектах Российской Федерации и (или) граждане из других регионов привлекаются к работе вахтовым методом, следует своевременно направлять в соответствующую прокуратуру, с учетом ее полномочий и поднадзорности, информацию о выявленных нарушениях закона и подтверждающие документы.

Особенности контроля и проверки исполнения. *Контроль* — это деятельность, связанная с получением и использованием информации об исполнении принятых решений, плановых заданий и других мероприятий. От того, как он организован,

во многом зависят слаженная работа заместителей, помощников прокурора, последовательное и полное выполнение плановых мероприятий. *Предметом контроля* являются полнота, качество и своевременность исполнения заданий, поручений и проведения мероприятий. Контроль должен быть комплексным, охватывающим все участки надзорной работы и всех работников прокуратуры; он может быть текущим (промежуточным) и итоговым, сплошным и выборочным, постоянным и временным, машинным и ручным. Прокурор должен осуществлять контроль за надзорной деятельностью, исполнением приказов Генерального прокурора Российской Федерации, выполнением плана работы, соблюдением сроков рассмотрения жалоб и обращений, порядка рассмотрения иных документов, а также исполнением требований актов прокурорского реагирования. Непосредственный контроль за рассмотрением актов прокурорского реагирования осуществляют проводившие надзорные проверки помощники прокурора. При этом необходимо учитывать требования приказов Генерального прокурора Российской Федерации. Так, приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» обязывает контролировать фактическое устранение нарушений законов, принципиально реагировать на неисполнение требований прокурора (п. 16); согласно пп. 3.5 и 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» прокурорам и заместителям прокуроров в соответствии с имеющейся компетенцией следует принимать исчерпывающие меры, направленные на своевременное и полное исполнение постановлений о назначении административного наказания, а участвующему в деле прокурору копию вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания, при отсутствии оснований для его оспаривания, следует направлять в подразделение, осуществляющее надзор за исполнением законов судебными приставами.

При руководителе органа прокуратуры еженедельно проводятся совещания, на которых обсуждается информация о ближайших сроках исполнения заданий, разрешения обращений, про-

ведения плановых мероприятий и степень их выполнения. В каждой прокуратуре ведется учет контрольных заданий с указанием срока исполнения и исполнителя (исполнителей). Ненадлежащее исполнение прокурорским работником своих обязанностей является основанием для применения к нему установленной законом ответственности.

Особенности взаимодействия с органами, учреждениями и должностными лицами, не относящимися к объектам надзора. При осуществлении надзора за исполнением законов взаимодействие органов прокуратуры с иными государственными органами, органами местного самоуправления и организациями состоит в обмене информацией, проведении совместных проверок, организации обмена опытом, круглых столов и семинаров с целью обсуждения способов решения проблем, возникающих в практике правоприменения, и др. Органы прокуратуры организуют обмен информацией с общественными организациями и объединениями предпринимателей при проведении экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; принимают участие в заседаниях органов местного самоуправления при рассмотрении проектов нормативных правовых актов, при принятии нормативных правовых актов.

В органах прокуратуры создаются рабочие группы, включающие представителей органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, по вопросам обеспечения законности муниципальных нормативных правовых актов.

При прокуратурах осуществляют деятельность общественные советы по защите прав субъектов предпринимательской деятельности и противодействию коррупции, которые информируют прокуроров о фактах нарушения закона, о необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов и принятия актуальных нормативных правовых актов в экономической сфере. Положения п. 2.7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» предписывают обеспечить деловое сотрудничество с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации.

§ 2.2. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ

Правовое регулирование организации прокурорского надзора. Правовую основу организации деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность (далее — ОРД), дознание и предварительное следствие, составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2022-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (Закон об ОРД), Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне», Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», другие законодательные и подзаконные акты, включая организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Структурно-функциональная организация прокурорского надзора. Современное структурно-функциональное построение организации в органах прокуратуры прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, представляет собой систему структурных подразделений на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации (приравненных к ним специализированных прокуратур), прокуратур городов и районов (приравненных к ним специализированных прокуратур).

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах непосредственно осуществляется надзор за соответствующими подразделениями органов, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, и контроль за состоянием надзорной работы на районном (городском) уровне.

Так, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации осуществление прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, и контроль деятельности нижестоящих прокуратур отнесено к компетенции ряда структурных подразделений. Например, к ним относятся: Главное управление по надзору за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью (включает в себя Управление по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета Российской Федерации; Управление по надзору за следствием в Министерстве внутренних дел Российской Федерации; Управление по надзору за производством дознания и оперативно-разыскной деятельностью; Управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-разыскной деятельностью), Главное управление по надзору за расследованием особо важных дел (включает в себя Управление по надзору за расследованием уголовных дел в Следственном комитете Российской Федерации; Управление по надзору за расследованием уголовных дел в Следственном департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службе судебных приставов), Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, Управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму.

Анализ структурно-функционального построения организации работы на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации свидетельствует о предметно-зональном принципе распределения обязанностей по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В свою очередь, в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах структурные подразделения, осуществляющие прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предвари-

тельное следствие, создаются по аналогии со структурно-функциональным построением Генеральной прокуратуры Российской Федерации, с возможностью определенных изменений по усмотрению прокурора субъекта или специализированной прокуратуры Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что самостоятельные отделы по надзору за исполнением законов в оперативно-разыскной деятельности созданы не во всех прокуратурах субъектов Российской Федерации и специализированных прокуратурах. Там же, где они образованы, как правило, они входят в качестве структурных подразделений в состав управлений, основной функцией которых является надзор за законностью уголовно-процессуальной деятельности соответствующих объектов прокурорского надзора. Вместе с тем оптимальным следует признать такое структурно-функциональное построение прокурорского надзора, при котором надзор за исполнением законов в оперативно-разыскной деятельности будет структурно обособлен.

2.2.1. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, формально-юридически является составной частью отрасли прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание, предварительного следствие (раздел III глава 3 Закона о прокуратуре), и имеет свои особенности организации.

Статус уполномоченного прокурора. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, возлагается на Генерального прокурора Российской Федерации и уполномоченных им прокуроров. Прокурорские проверки исполнения законов в оперативно-разыскной деятельности могут проводиться только *специальным субъектом* — уполномоченным прокурором (ст. 21 Закона об ОРД). Введение понятия «уполномоченный прокурор» обусловлено потребностью в ограничении круга должностных лиц, которые могут осуществлять надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность.

Это связано с необходимостью получения специального допуска для работы со сведениями, составляющими государственную тайну, а именно с секретными и совершенно секретными документами и материалами, а при необходимости — со сведениями и материалами особой важности. Для обретения статуса уполномоченного прокурора должностное лицо органов прокуратуры должно пройти процедуру допуска для работы со сведениями, составляющими государственную тайну⁷⁹, и быть назначенным в качестве такового специальным приказом вышестоящего прокурора регионального или федерального уровня. Возможность осуществлять данный надзор предоставляется только должностным лицам с допуском по форме № 2 или № 1.

Таким образом, **уполномоченный прокурор** в рассматриваемой сфере прокурорского надзора — это компетентное должностное лицо органов прокуратуры, назначенное на должность и уполномоченное на осуществление надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. Уполномоченные прокуроры от имени Генерального прокурора Российской Федерации назначаются заместителями Генерального прокурора Российской Федерации, заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Главным военным прокурором, прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур. Перечисленные руководители органов прокуратуры издают приказы о назначении уполномоченных прокуроров из числа подчиненных работников. Содержание приказов доводится до сведения руководителей органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность.

Организация и проведение проверочных мероприятий в сфере ОРД предполагает также наличие у уполномоченного прокурора предписания на их проведение по форме № 5, подписанного вышестоящим прокурором⁸⁰. Подтверждением наличия у сотрудника прокуратуры допуска к указанным сведениям является справка о форме допуска, выданная отделом общего и особого делопроиз-

⁷⁹ Об утверждении Правил допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне : Постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2024 г. № 132. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸⁰ Там же.

водства прокуратуры субъекта Российской Федерации или приравненной к ним прокуратуры, соответствующим подразделением Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Иные прокурорские работники, в том числе прокуроры, надзирающие за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, однако не имеющие соответствующего допуска, реализовывать полномочия уполномоченного прокурора, в том числе проводить проверки, применять акты прокурорского реагирования, рассматривать и разрешать поступающие в прокуратуру обращения граждан в сфере ОРД, не имеют права.

При организации и осуществлении надзора за законностью оперативно-разыскной деятельности уполномоченные прокуроры обязаны создать условия, обеспечивающие защиту от разглашения сведений, составляющих государственную тайну. Такие сведения могут содержаться в представляемых сотрудниками оперативно-разыскных органов для проверки оперативно-служебных документах, в том числе в делах оперативного учета и иных оперативно-служебных материалах. В соответствии с установкой Генеральной прокуратуры Российской Федерации уполномоченным прокурорам предписано организовывать и осуществлять проверку дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов только непосредственно в органах, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность.

Ведомственное нормативно-правовое регулирование организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность. Согласно установкам Генеральной прокуратуры Российской Федерации деятельность уполномоченных прокуроров должна быть направлена на обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности при решении задач оперативно-разыскной деятельности. Основные требования к организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД изложены в отраслевом приказе Генерального прокурора Российской Федерации⁸¹. В прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах вопросы организации прокурорского надзора за исполнением зако-

⁸¹ Приказ является документом ограниченного доступа с отметкой «для служебного пользования».

нов при осуществлении ОРД регламентируются соответствующими приказами, которые детализируют и конкретизируют отдельные положения отраслевого приказа Генерального прокурора Российской Федерации, о котором говорилось ранее. В приложения к таким приказам включается перечень работников соответствующей прокуратуры, уполномоченных на осуществление надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД.

Для повышения эффективности организации взаимодействия органов прокуратуры с поднадзорными органами при осуществлении данного надзора приняты совместные ведомственные нормативные правовые акты: Указание от 18.04.2002 № 20-27/10 Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФСБ России «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона „Об оперативно-розыскной деятельности” органами федеральной службы безопасности»; Указание от 29.09.2008 Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 215/69 и МВД России № 1/7818 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона „Об оперативно-розыскной деятельности”»; Приказ от 16.01.2015 Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 14, МВД России № 38, Следственного комитета Российской Федерации № 5 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц» и др.

Особенности организации надзора в зависимости от специфики сферы деятельности того или иного поднадзорного правоохранительного органа отражены также в специальных ведомственных актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации (см., напр.: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере»).

Содержание организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Важнейшими составляющими должной организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную дея-

тельность, являются: правовые основания деятельности уполномоченных прокуроров (ведомственное нормативно-правовое регулирование деятельности должностных лиц органов прокуратуры); информационно-аналитическая работа уполномоченных прокуроров; планирование прокурорских проверок для установления законности в сфере ОРД; контроль исполнения; ведение особого (секретного) делопроизводства по документам и материалам при осуществлении проверочной работы в этой отрасли прокурорского надзора; обеспечение технического оснащения рабочих мест уполномоченных прокуроров и мест хранения секретных документов и материалов; учет и отчетность о проделанной работе.

Распределение обязанностей. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах распределение обязанностей осуществляется на основе положений о соответствующих структурных подразделениях, должностных инструкций и распоряжений о распределении обязанностей, издаваемых их руководителями. В районных (городских) и приравненных к ним прокуратурах организация надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД является компетенцией прокурора — руководителя, который издает распоряжение о распределении обязанностей между оперативными сотрудниками — уполномоченными прокурорами. При наличии достаточной штатной численности и большого объема надзорной работы данный надзор может быть возложен прокурором субъекта Российской Федерации или приравненным к нему прокурором на заместителя районного (городского) прокурора либо его старшего помощника (помощника). Как правило, при наличии необходимого числа штатных единиц осуществление надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД помимо самого прокурора возлагается на заместителя прокурора и его помощников, которые одновременно надзирают за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Однако представляется оптимальным, когда помощник прокурора, осуществляющий надзор за исполнением законов в ОРД, освобождается от осуществления надзора в иных сферах и концентрирует свои усилия в обозначенной сфере.

При наличии в районной прокуратуре двух уполномоченных прокуроров (прокурор и заместитель прокурора) в соответствии с распоряжением об организации работы и распределении обязанностей на прокурора-руководителя обычно возлагается обязанность по организации надзора в рассматриваемой сфере в целом и контроль за ведением секретного делопроизводства, а на заместителя прокурора — обязанность по непосредственному осуществлению надзора за исполнением законодательства об оперативно-разыскной деятельности, а также по ведению секретного делопроизводства. При этом, с учетом особенностей организации деятельности по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, прокурором должны лично изучаться дела оперативного учета, заведенные с целью выявления, пресечения и раскрытия преступлений коррупционной направленности, а заместителем прокурора, помимо обозначенных категорий дел, изучаются все остальные дела оперативного учета, а также иные оперативно-служебные документы.

Организация информационно-аналитической работы.

В процессе осуществления надзорной деятельности важнейшее значение для принятия правильных и оптимальных решений прокурором приобретает наличие достаточной и достоверной информации о состоянии законности в сфере ОРД, о конкретных фактах нарушений законов. Уполномоченный прокурор должен активно выявлять и собирать такую информацию. Для получения сведений о фактах нарушений законов в процессе осуществления ОРД могут использоваться любые законные источники получения такой информации. Например, в качестве источников информации могут выступать поступившие в органы прокуратуры заявления, жалобы и иные обращения граждан и должностных лиц; сообщения и публикации в средствах массовой информации и интернет-источниках; материалы прокурорских проверок при осуществлении иной надзорной деятельности; материалы уголовных дел; материалы административных, гражданских и арбитражных дел; статистические сведения органов власти и управления; судебная статистика; сообщения и сведения контролирующих и правоохранительных органов и др. Документальная фиксация информации о фактах нарушений законов позволяет принять решение о необходимости (либо отсутствии таковой) проведения прокурорской проверки в каждом конкретном случае.

Ежедневно к прокурору должна поступать аналитическая информация из штаба соответствующего органа внутренних дел о состоянии преступности: статистические сведения о состоянии преступности (общие сведения о количестве зарегистрированных преступлений, квалифицированных согласно статьям Уголовного кодекса Российской Федерации; о раскрываемости преступлений; о динамике в сравнении с прошлым периодом). Необходимо организовать взаимодействие с поднадзорным органом таким образом, чтобы статистические сведения выделялись и представлялись по каждому территориальному отделу полиции. Такая информация позволяет на регулярной и системной основе оценивать состояние законности и борьбы с преступностью, эффективность работы оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и раскрытию преступлений. Ежеквартально из штаба соответствующего органа внутренних дел в прокуратуру должны поступать сведения об анализе оперативной обстановки на территории обслуживания. При этом наиболее важным источником информации о состоянии законности и преступности, эффективности деятельности оперативно-разыскных органов являются сведения, получаемые прокурором при осуществлении непосредственных проверок дел оперативного учета, иных оперативно-служебных материалов, уголовных дел, а также при проведении оперативных совещаний по нераскрытым преступлениям.

Аналитическая работа уполномоченного прокурора предполагает проведение регулярных обобщений результатов рассмотрения и разрешения письменных заявлений, жалоб и иных обращений граждан, иных заинтересованных лиц. При этом осуществляется их количественный и качественный анализ, прослеживается динамика их поступления, подводятся итоги деятельности самих прокурорских работников по их рассмотрению и разрешению, выявляются определенные тенденции нарушений закона. Результаты этих обобщений учитываются при составлении планов проведения прокурорских проверок и иных мероприятий.

Планирование прокурорского надзора и организация исполнения. Работа по надзору за исполнением законов при осуществлении ОРД, как правило, планируется на основе анализа складывающейся оперативной обстановки и начинается задолго до начала календарного года (полугодия), уже в процессе подве-

дения итогов работы за минувший год (полугодие), когда определяются приоритеты в работе. Существенное значение при организации и планировании надзора имеет периодичность осуществления проверок исполнения законов при осуществлении ОРД. Не определяя периодичность и обязательность проведения проверок исполнения законов при осуществлении ОРД в целом, ведомственные нормативно-правовые акты устанавливают указанную периодичность в отношении отдельных сфер оперативно-разыскной деятельности⁸². Например, проверки исполнения законов о выявлении и раскрытии коррупционных преступлений предписывается проводить ежеквартально (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.10.2022 № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции»), о противодействии экстремистской деятельности, о противодействии терроризму, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма — не реже одного раза в полугодие (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»), о розыске без вести пропавших лиц — не позднее 10 суток после заведения дела оперативного учета, в последующем — не реже одного раза в квартал (Инструкция «О порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц», утверждена приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 14, МВД России № 38 и СК России № 5 от 16.01.2015). Эти требования ведомственных норматив-

⁸² Никитин Е. Л. Специфика прокурорской проверки исполнения законов в оперативно-разыскной деятельности // КриминалистЪ. 2023. № 4 (45). С. 138.

ных правовых актов должны безусловно учитываться при осуществлении планирования надзорной работы. Кроме того, проверочные мероприятия должны быть запланированы и проведены таким образом, чтобы выполнить требование Генеральной прокуратуры Российской Федерации о необходимости изучения всех дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов (100 %) за соответствующий временной период.

Следует учитывать, что в организационно-распорядительных документах прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров, развивающих положения нормативно-правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, как правило, уполномоченным прокурорам предлагается: проверять дела оперативного учета, заведенные по тяжким и особо тяжким преступлениям против личности, — ежемесячно; инициативно проверять заводимые дела оперативного учета по выявлению преступлений экономической направленности (в сфере незаконного оборота алкогольной продукции, в сфере незаконного лесопользования, в сфере незаконной азартной деятельности, в сфере хищения бюджетных средств, в том числе при реализации национальных проектов, в сфере жилищно-коммунального хозяйства и др.) — ежеквартально; инициативно проверять заводимые дела оперативного учета по выявлению совершаемых организованными группами и преступными сообществами преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, дела оперативного учета о преступлениях и правонарушениях экстремистской направленности, о противодействии деятельности по легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма — ежеквартально; проверять дела оперативного учета, заведенные по материалам финансовых расследований МРУ Росфинмониторинга по соответствующему федеральному округу, — ежемесячно.

Прокурором-руководителем осуществляется последующий контроль за исполнением плановых мероприятий. В целях контроля прокурор ведет учет выполненных плановых заданий.

При организации и осуществлении данного надзора уполномоченные прокуроры могут применять как правовые, так и организационно-методические средства. К правовым средствам прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД следует отнести проведение в оперативных подразделениях правоохранительных органов проверок, в рамках которых и по итогам

которых допускается: истребование и изучение дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов; получение объяснений по поводу нарушений закона; направление требования устранения нарушений закона, выявленных по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам; требовать прекращения проведения оперативно-разыскного мероприятия (ОРМ), разрешение на проведение которого дано судом, в случае выявления нарушений при его проведении или несоответствия обстоятельств производства ОРМ данным, изложенным в постановлении суда; вынесение постановления о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ; принесение протеста на незаконные нормативные правовые акты; внесение представления на допущенные нарушения законов; вынесение предостережения должностным лицам о недопустимости нарушений закона; оспаривание судебных решений о даче согласия на проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан и др.

С целью применения правовых средств уполномоченные прокуроры организационно взаимодействуют с органами судебной власти, реализующими функцию судебного контроля в сфере ОРД. В рамках своей работы уполномоченные прокуроры знакомятся в судах с журналами учета вынесенных судебных решений (с разрешения председателя суда либо и. о. председателя суда), производят их сверку и в дальнейшем изучают в подразделениях специальных технических мероприятий правоохранительных органов сведения об ОРМ данной категории, проведенных как по судебному решению, так и без него.

К организационно-методическим средствам прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД следует отнести: создание рабочих групп; организацию и проведение оперативных и межведомственных совещаний; издание совместных с органами, осуществляющими ОРД, межведомственных приказов и указаний; повышение квалификации сотрудников оперативных подразделений путем организации и проведения учебных занятий. Например, в настоящее время практически повсеместно применяется хорошо зарекомендовавшее себя организационно-методическое средство — проведение оперативных совещаний по нераскрытым тяжким и особо тяжким преступлениям при прокуратуре прокуратуры субъекта Российской Федерации (прокуратуре

приравненной к ней прокуратуры) или его заместителях, а также при прокуроре района (города) с участием представителей следственных и оперативно-разыскных служб и их руководителей соответствующего уровня⁸³. На этих совещаниях выясняются причины неудовлетворительной работы, здесь же принимаются различные решения и определяются конкретные действия по устранению выявленных недостатков, вносятся предложения по применению мер дисциплинарного воздействия, что в большинстве случаев позволяет активизировать работу оперативных подразделений по раскрытию преступлений.

Другим примером эффективного применения организационно-методических средств служит издание совместного приказа прокуратуры Ленинградской области, Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ленинградской области, ГУ МВД Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 26.06.2023 № 113/12/382 «Об организации работы по разрешению заявлений и сообщений о безвестном исчезновении лиц»⁸⁴. Указанный Приказ, издание которого инициировано аппаратом прокуратуры Ленинградской области, и складывающаяся на основе реализации его положений правоприменительная практика способствуют повышению эффективности взаимодействия оперативных и следственных подразделений органов внутренних дел и соответствующих подразделений Следственного комитета Российской Федерации, обеспечению и укреплению прокурором законности в сфере розыска и установления безвестно исчезнувших лиц, своевременному проведению процессуальных проверок в порядке ст. 144 УПК РФ и возбуждению уголовных дел при установлении фактов криминального исчезновения лиц.

⁸³ См., напр.: О соблюдении правоохранительными органами Северо-Западного транспортного региона требований закона о выявлении, пресечении и раскрытии преступлений, в том числе связанных с незаконным оборотом наркотиков, в таможенной сфере и коррупционных преступлений : Постановление координационного совещания руководителей правоохранительных органов Северо-Западного транспортного региона от 18 марта 2013 г. № 20-09/3-2013. П. 5.2. Документ опубликован не был. Материалы кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации.

⁸⁴ Материалы кафедры ...

Контроль и проверка исполнения. Начальник структурного подразделения по надзору за исполнением законов при осуществлении ОРД вышестоящей прокуратуры, прокурор района (города) должен не только лично осуществлять надзор за законностью ОРД, но и обязан на постоянной основе контролировать надзорную деятельность подчиненных работников по всем направлениям данного надзора. Поскольку текущая надзорная работа в этой сфере осуществляется как самим начальником структурного подразделения либо прокурором, так и подчиненными ему оперативными работниками, они должны с определенной периодичностью самостоятельно проверять дела оперативного учета и иные оперативно-служебные материалы. Прокурор района (города) также должен проводить оперативные (с участием подчиненных работников) и межведомственные (в том числе координационные) совещания по указанным направлениям надзорной деятельности (с участием руководителей соответствующих подразделений правоохранительных органов) и представлять в вышестоящую прокуратуру докладные записки и отчеты о мерах, принятых для повышения эффективности работы оперативных подразделений по выявляемости и раскрываемости преступлений, розыску лиц, улучшению состояния законности в сфере ОРД. Указанные должностные лица также обязаны принимать меры, направленные на повышение квалификации подчиненных уполномоченных прокуроров, обеспечение их учебными и учебно-методическими материалами.

Заместитель начальника структурного подразделения по надзору за исполнением законов при осуществлении ОРД вышестоящей прокуратуры, заместитель прокурора района (города), на которых возложен надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, должны ежедневно получать информацию об оперативной обстановке из представляемых оперативных сводок, а также лично участвовать в оперативных совещаниях, на которых анализируется оперативная обстановка на соответствующей территории. Указанные должностные лица должны ежемесячно обобщать результаты надзорной работы за законностью в сфере ОРД, вносить предложения о проведении оперативных и межведомственных (координационных) совещаний с участием представителей оперативно-разыскных органов,

а также осуществлять и (или) поручать подчиненным работникам проведение проверок дел оперативного учета, иных оперативно-служебных материалов, подготовку актов прокурорского реагирования, контролируя их работу. В обязанности заместителя прокурора района (города) также входит внесение предложений о заслушивании отдельных оперативно-разыскных материалов и уголовных дел при прокуратуре района, составление еженедельных (ежемесячных) планов работы и графиков совещаний, самостоятельная подготовка проектов актов прокурорского реагирования об устранении выявленных нарушений законности, а также ведение журналов, нарядов и дел в соответствии с требованиями общего и особого делопроизводства.

Информационно-аналитическая работа, планирование, контроль и проверка исполнения при осуществлении надзорной деятельности за исполнением законов при осуществлении ОРД должны составлять единую систему последовательных мер (действий), осуществляемых профильными подразделениями прокуратур субъектов Российской Федерации во взаимодействии с прокура-турами районов (городов).

Особенности ведения делопроизводства, учета и формирования отчетности. Делопроизводство, учет и формирование отчетности при осуществлении прокурорского надзора в рассматриваемой сфере осуществляются на основе требований Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации (утверждена Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450), отраслевого приказа Генерального прокурора Российской Федерации⁸⁵ и приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 09.08.2024 № 567 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета „Надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности” по форме ОРД и Инструкции по его формированию». Порядок работы с секретными документами в целом регламентируется Инструкцией по обеспечению режима секретности в Российской Федерации (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.01.2004 № 3-1).

⁸⁵ Приказ является документом ограниченного доступа с отметкой «для служебного пользования».

При этом ведомственная нормативно-правовая база в этой сфере формируется путем издания приказов на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур. Этими приказами определяются прокурорские работники, уполномоченные на осуществление надзора за ОРД и ведение особого (секретного) делопроизводства. Возложение на конкретного уполномоченного прокурорского работника обязанностей по ведению особого (секретного) делопроизводства позволяет свести к минимуму возможность утечки секретной информации.

Организация работы по делопроизводству, учету и формированию отчетности предполагает: направление указанных выше приказов во все поднадзорные органы, осуществляющие ОРД, в целях информирования их об уполномоченных прокурорах; оформление в установленном порядке структурными подразделениями прокуратур допуска к секретным документам и материалам уполномоченным прокурорам; принятие мер по техническому оснащению мест для работы уполномоченных прокуроров и хранения документов по вопросам надзора за законностью ОРД, предоставление спецтранспорта; определение номенклатуры дел по документам и материалам ОРД (количество дел зависит от объема документооборота в каждой прокуратуре).

Информация, содержащаяся в документах по осуществлению оперативно-разыскной деятельности и прокурорского надзора в этой сфере, не подлежит разглашению. Работа с указанными документами допускается исключительно в отдельных служебных кабинетах, оборудованных пожарно-охранной сигнализацией. Такие режимные помещения должны отвечать установленным требованиям режима секретности. При осуществлении особого (секретного) делопроизводства может применяться только аттестованная для работы со сведениями, составляющими государственную тайну, компьютерная техника.

Документами первичного учета работы прокурора служат: журнал или книга учета, надзорные производства, а также дела (наряды), формируемые на основании примерной номенклатуры нарядов (дел) по документам оперативно-разыскной деятельности, материалы непосредственных проверок, акты прокурорского реагирования и иные документы. Данная система ориентирована

на ведение первичного учета как в аппаратах прокуратур высшего уровня, так и в прокуратурах районного звена. Едиными для всех звеньев органов прокуратуры являются: книга учета работы прокурора по надзору за исполнением законов об оперативно-разыскной деятельности и статистическая карточка, оформляемая при поступлении жалобы. Ответственность за организацию работы по ведению первичного учета возлагается на руководителей структурных подразделений прокуратур субъектов Российской Федерации или приравненных к ним прокуратур, руководителей прокуратур районов (городов), за подписью которых представляется статистическая отчетность.

Под статистической отчетностью о работе прокурора по надзору за исполнением законов органами при осуществлении ОРД понимается отражение необходимых данных о результатах проверки поступивших в прокуратуру обращений граждан о нарушении законов при проведении оперативно-разыскных мероприятий, о результатах проверок исполнения законов при осуществлении ОРД, проводимых на плановой и внеплановой основе, установленного порядка проведения и документирования оперативно-разыскных мероприятий, законности принимаемых при этом решений руководителями органов, осуществляющих такую деятельность.

Порядок формирования отчетности при ведении прокурорского надзора в рассматриваемой сфере предписывает уполномоченным прокурорам-руководителям по итогам полугодия и календарного года представлять в прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуратуры, а также в Генеральную прокуратуру Российской Федерации докладные записки о состоянии законности при осуществлении ОРД поднадзорными органами, результатах надзора за исполнением законов при осуществлении ОРД с дифференциацией сведений применительно к каждому органу, осуществляющему ОРД. Форма отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-разыскной деятельности (Форма ОРД) предполагает оформление основных показателей надзорной работы в виде таблиц.

2.2.2. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование (дознание и предварительное следствие)

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, формально-юридически является составной частью отрасли прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание, предварительное следствие (раздел III глава 3 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»), и имеет свои особенности организации.

Нормативно-правовое регулирование организации прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования. Требования к организации прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования изложены в соответствующих ведомственных отраслевых приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации, количество которых обусловлено разделением предварительного расследования на две формы — предварительное следствие и дознание, — а также содержанием предмета прокурорского надзора и соответствующими направлениями данного вида надзорной деятельности.

Так, организация прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правоприменения регламентирована следующими основными приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации:

приказ от 17.09.2021 № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»;

приказ от 19.01.2022 № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»;

приказ от 23.10.2023 № 730 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и органах предварительного следствия»;

приказ от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»;

приказ от 12.07.2010 № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»;

указание Генерального прокурора Российской Федерации от 09.11.2011 № 392/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей»;

указание от 19.12.2011 № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел»;

указание от 25.10.2013 № 456/69 «Об усилении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы».

Также в качестве правовой основы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, следует рассматривать совместные с иными правоохранительными органами организационно-распорядительные документы, к основным из которых относятся:

межведомственный приказ МВД России № 38, Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 14, СК России № 5 от 16.01.2015 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц»;

приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 182, МВД России № 189, МЧС России № 153, ФСБ России № 243, СК России № 33, ФСКН России № 129, ФТС России № 800, ФССП России № 220, Росфинмониторинга № 105 от 29.03.2016 «О порядке взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов на досудебной стадии уголовного судопроизводства в сфере возмещения ущерба, причиненного государству преступлениями»;

приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26.03.2014 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий

и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях»;

указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 275/36, СК России 1/206, МВД России № 2/5443, МЧС России № 195, ФССП России № 1-у, ФСБ России № 21, ФСКН России № 4, ФТС России № 1081 от 03.06.2015 «Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства».

В прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания регламентируются соответствующими приказами.

Содержание организации прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования. При рассмотрении особенностей организации деятельности прокуратуры в данном направлении следует исходить из того, что под прокурорским надзором за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия понимается осуществляемая в пределах установленных законом полномочий с использованием предусмотренных законом средств деятельность прокурора по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов в деятельности органов предварительного расследования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, а также по выявлению и устранению причин и условий таких нарушений в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства⁸⁶. Результаты изучения материалов прокурорской и следственной практики свидетельствуют о том, что в процессе расследования преступлений допускаются различные нарушения законов. Поэтому для обеспечения надлежащего уровня эффективности осуществления надзора важно уметь правильно организовать соответствующую деятельность органов прокуратуры, определять наиболее значимые моменты в процессуальной деятельности органов предварительного расследования, которые требуют внимания прокурора.

⁸⁶ Организация работы органов прокуратуры районного звена. С. 58—70.

Теория и практика прокурорской деятельности выделяют в качестве наиболее значимых действия и решения органов, осуществляющих предварительное расследование, связанные с существенными ограничениями конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечивают движение уголовного дела от стадии к стадии и внутри досудебных стадий уголовного процесса. С точки зрения особенностей организации традиционно выделяют следующие три основных направления прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, требующих особого внимания со стороны прокурора:

1) прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия;

2) прокурорский надзор за расследованием преступлений органами дознания и предварительного следствия;

3) прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве.

Распределение обязанностей. Осуществление прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в Генеральной прокуратуре Российской Федерации возложено на Главную военную прокуратуру, Главное управление по надзору за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью, Главное управление по надзору за расследованием особо важных дел, Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства, управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, управление по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса, а также на главные управления и управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по федеральным округам.

Распределение обязанностей по осуществлению прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в указанных органах Генеральной прокуратуры Российской Федерации реализуется посредством издания их руководителями

соответствующих организационно-распорядительных актов — распоряжений.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуратурах, прокуратуре комплекса «Байконур» для осуществления прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства создаются соответствующие управления и отделы, действующие на основании издаваемых прокурорами субъектов Российской Федерации положений. В свою очередь, руководители указанных управлений и отделов издают соответствующие распоряжения о распределении обязанностей между сотрудниками вверенных им подразделений.

В прокуратуре города, района, приравненной специализированной прокуратуре обязанности по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, исполняются прокурором либо его заместителем (одним из заместителей). К проведению прокурорских проверок привлекаются и иные работники прокуратуры (старшие помощники и помощники прокурора города, района, прокурора специализированной прокуратуры) в соответствии с распределением обязанностей. Вместе с тем полномочия прокурора, предусмотренные ст. 37 УПК РФ, осуществляются исключительно прокурором города, района, прокурором специализированной прокуратуры, их заместителями, а также вышестоящими прокурорами.

Особенности организации информационно-аналитической работы. Одним из основных источников информации о состоянии законности в указанной сфере являются жалобы участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, начальника органа (подразделения) дознания, следователя, руководителя следственного органа. Указанные жалобы прокурор рассматривает в порядке ст. 124 УПК РФ.

Другим источником информации о состоянии законности являются материалы текущих и плановых проверок законности действий и решений органов дознания и следственных органов. Большое значение для анализа состояния законности и выявления скрытых от регистрации и учета преступлений имеют сверки регистрационно-учетных данных органов дознания и предварительного следствия с учетной документацией, а также с имеющимися

в медицинских учреждениях, страховых компаниях, государственных контролирующих, надзорных и контрольно-ревизионных органах, в том числе контрольно-счетных палатах субъектов Российской Федерации, комендантских службах гарнизонов и иных организациях, документами и данными, указывающими на противоправный характер деяний. Деятельность прокуратуры в рассматриваемом направлении должна быть организована таким образом, чтобы обеспечивать возможность систематически анализировать содержание информационных программ радио, телевидения, иных электронных средств массовой информации, различных публикаций в печатных изданиях, обращений граждан, должностных лиц и организаций, а также материалов надзорных проверок. Для контроля имеющейся информации с точки зрения ее достоверности, а также с целью выявления фактов использования по отношению к участникам уголовного судопроизводства незаконных методов воздействия, повлекших изменение первичных обращений или объяснений, прокурором могут быть использованы переговоры с указанными лицами по телефону и иным каналам связи.

Планирование прокурорского надзора и организация исполнения. При планировании прокурорских проверок исполнения законов органами, производящими дознание и предварительное следствие, необходимо учитывать, что мероприятия, предусмотренные организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации и содержащие сроки проведения проверок, анализа и обобщений, относятся к текущей работе. Прокурорам запрещено включать в планы работы прокуратур городов и районов мероприятия, которые относятся к текущей деятельности. Формировать планы работы необходимо исходя из мотивированных предложений помощников прокурора, осуществляющих прокурорский надзор за исполнением законов органами, производящими дознание и предварительное следствие. При этом предложения должны быть подготовлены на основе результатов анализа состояния законности и правопорядка, криминологического прогноза, состояния, уровня и динамики преступности в регионе, мер, принимаемых прокуратурой по противодействию негативным тенденциям преступности, а также с учетом решений коллегий, постановлений координационных совещаний, иных организационно-распорядительных документов

и т. п. Сроки плановых мероприятий должны соответствовать плану работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры субъекта Российской Федерации. При планировании текущей работы в указанной сфере необходимо учитывать, что проверки исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях необходимо проводить систематически, но не реже одного раза в месяц в следующих органах: органах внутренних дел, следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, органах Федеральной службы безопасности, органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, органах Федеральной службы судебных приставов, таможенных органах, органах государственного пожарного надзора Федеральной противопожарной службы. Результаты таких проверок должны быть оформлены документально.

Самостоятельной составляющей предмета прокурорского надзора в данном направлении, которую необходимо учитывать при планировании текущей работы, является надзор за законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. Такой подход обусловлен прежде всего тем, что именно в решениях органов предварительного расследования в концентрированном виде находят отражение ход и результаты расследования, позиция субъектов предварительного расследования по тому или иному вопросу. Однако часто при осуществлении надзора оценка законности и обоснованности тех или иных процессуальных решений органов, осуществляющих предварительное расследование, невозможна без оценки того, насколько точно и неуклонно исполняются требования закона в деятельности указанных органов. Таким образом, органы прокуратуры должны планировать проверки всех процессуальных решений, принимаемых дознавателем или следователем, в том числе об отказе в возбуждении уголовного дела. При проведении проверки необходимо обращать внимание на соблюдение срока рассмотрения материалов, обоснованность принятия решения о продлении срока проверки сообщения о преступлении, а также на соблюдение срока направления постановления заявителю и прокурору.

Органы прокуратуры в рамках текущей работы также планируют и осуществляют проверки законности и обоснованности

процессуальных решений органов дознания и предварительного следствия о возбуждении уголовного дела; решений о привлечении в качестве обвиняемого, а также решений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо о приостановлении предварительного расследования.

В качестве важной составной части планирования деятельности в данном направлении надзора следует рассматривать планирование проведения прокурорских проверок исполнения законов в части соблюдения правоохранительными органами сроков расследования преступлений. При этом важно иметь в виду следующее: в случае выявления фактов волокиты, допущенных органами дознания и предварительного следствия в процессе расследования, для минимизации негативных последствий таких нарушений прокуроры должны иметь возможность своевременно принять меры реагирования с постановкой вопроса о привлечении к ответственности виновных должностных лиц.

Поскольку большое значение имеет законность принятия решения об избрании меры пресечения в отношении подозреваемого и обвиняемого, прокурорские проверки должны быть организованы таким образом, чтобы прокурор имел возможность своевременно выявлять допускаемые нарушения. В соответствии с ч. 3 ст. 92 УПК РФ в течение 12 часов с момента задержания подозреваемого о произведенном задержании в письменном виде информируется прокурор. После поступления в прокуратуру соответствующего сообщения о задержании планируется и проводится соответствующая проверка, в ходе которой должно быть обращено внимание на соблюдение следственными подразделениями порядка задержания, прав задержанного, соответствие сведений, изложенных в протоколе, материалам уголовного дела, выясняются основания и мотивы такого решения, проверяется соблюдение прав подозреваемого, устанавливается соответствие указанного в протоколе времени задержания фактическому, изучаются необходимые материалы, в том числе рапорты сотрудников правоохранительных органов, произведших задержание, сопоставляются сведения о составлении протокола задержания подозреваемого непосредственно после истечения срока его ареста за административное правонарушение, выполняются иные проверочные мероприятия.

Не менее важной представляется и правильная организация деятельности прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением (обвинительным актом, обвинительным постановлением). Прокурор рассматривает поступившее уголовное дело с обвинительным заключением в течение 10 суток (ст. 221 УПК РФ), с обвинительным актом — в течение 2 суток (ст. 226 УПК РФ), с обвинительным постановлением — в течение 3 суток (ст. 226.8 УПК РФ). Планируется и проводится проверка всех материалов уголовного дела. В случае установления обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом, отсутствия достаточных доказательств виновности обвиняемого, неправильной квалификации содеянного, неполноты проведенного предварительного расследования прокурор принимает решение о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемого или пересоставления обвинительного заключения и устранения иных выявленных недостатков. При этом постановление прокурора должно быть аргументированным, содержащим сведения о допущенных нарушениях, подлежащих устранению.

Особенности контроля и проверки исполнения. В качестве одной из основных форм контроля за деятельностью нижестоящих работников и поднадзорных органов прокурорами городов, районов чаще всего используются оперативные совещания, на которых рассматриваются вопросы организации работы и контроля исполнения работниками служебных обязанностей, эффективность и результативность проводимых надзорных проверок. При этом прокурорам необходимо обращать внимание на правильность организации указанных совещаний, оформление и фактическое исполнение принимаемых на них решений.

Контроль со стороны руководителя прокуратуры также заключается в проверке выполнения подчиненными работниками мероприятий, предусмотренных планом работы прокуратуры. Важной составной частью деятельности является контроль за состоянием делопроизводства, а также первичного учета надзорной и иной деятельности прокурора. Прокурор должен проверять, принимались ли меры по обеспечению полноты и достоверности отчетных данных, в том числе государственной статистической

отчетности поднадзорных правоохранительных органов. Необходимо осуществлять выборочную проверку сопоставимых показателей в разных формах статистической отчетности и сверку отчетных данных с документами первичного учета. Прокурор (заместитель прокурора) должен также осуществлять контроль за соблюдением сроков, качеством и полнотой рассмотрения жалоб участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа.

Существенное значение в настоящее время приобретает обеспечение должного контроля за своевременным рассмотрением актов прокурорского реагирования, поручений и заданий вышестоящего прокурора, полнотой и достаточностью принятых по ним мер, поскольку отсутствие такового снижает их эффективность и превращает в формальность законные требования прокурора. Для этого в каждой прокуратуре должно быть организовано своевременное получение информации о прохождении документа и результатах его рассмотрения, снятие документа с контроля по решению лица, его подписавшего (прокурора или его заместителя), на основании мотивированной докладной записки ответственного исполнителя. При этом следует иметь в виду, что снятие с контроля указанных документов возможно только при наличии достаточных данных, свидетельствующих об окончательном принятии по ним всех необходимых мер, в том числе по недопущению возможных нарушений законов, устранению выявленных нарушений, привлечению виновных лиц к ответственности.

Особенности делопроизводства, учета и отчетности при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования. Особенностями осуществления делопроизводства в данном направлении надзора является то, что в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации по всем уголовным делам в прокуратурах городов и районов заводятся надзорные производства (приложение № 31 к указанной Инструкции). В надзорное производство подшиваются копии самых важных документов из уголовного дела: копия постановления о возбуждении уголовного дела; копии поручений следователя о проведении оперативно-разыскных мероприятий;

письменное сообщение о задержании лица, подозреваемого в совершении преступления; письменные указания по делу дознавателю о направлении расследования, производстве процессуальных действий; копии постановлений прокурора об отмене процессуальных решений по делу и копии иных документов, составленных прокурором в пределах реализации полномочий по осуществлению надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; копии постановлений о привлечении в качестве обвиняемого, применении меры пресечения, продлении сроков дознания, предварительного следствия, содержания под стражей, о продлении судом срока задержания; копии постановлений о принятии уголовного дела к производству, о производстве предварительного следствия следственной группой; копии постановлений о соединении уголовных дел в одно производство, выделении уголовного дела, передаче уголовного дела для определения подследственности и направления по подследственности; копия постановления о приостановлении следствия или прекращении дела; копии постановлений о производстве обыска, следственных действий, требующих разрешения суда, и др.

Уголовные и другие дела, материалы проверок и служебных расследований, истребованные в связи с разрешением обращений, решением вопроса об обжаловании решений суда, а также дела, поступившие для утверждения обвинительного заключения или с представлениями подчиненных прокуратур, учитываются в книгах (приложение № 32 к Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации) и регистрируются в алфавитной карточке. Кроме того, отдельными организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации предусмотрено ведение различных книг учета.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» предписано отдельно по ведомствам вести книги учета поступивших в прокуратуру копий постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и материалов проверок сообщений о преступлениях, фиксируя в них решения, принятые в ходе осуществления надзорных

полномочий (приложение № 1); книги учета поступивших в прокуратуру копий постановлений о возбуждении уголовного дела и материалов к ним (приложение № 2); книги учета поступивших в прокуратуру копий постановлений о прекращении уголовного дела или уголовного преследования (приложение № 3) и постановлений о приостановлении предварительного следствия (приложение № 4) согласно ч. 2 ст. 208, ч. 1 ст. 213 УПК РФ.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 27.12.2007 № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях» ведется книга учета направленных в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ сообщений о преступлениях с отражением результатов их рассмотрения следственными органами.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» отдельно по ведомствам ведутся книга учета копий постановлений и материалов об отказе в возбуждении уголовных дел (приложение № 1), книга учета копий постановлений о возбуждении уголовных дел и материалов к ним (приложение № 2), книга учета поступивших от органов дознания постановлений об удовлетворении ходатайства подозреваемого и о производстве дознания в сокращенной форме (приложение № 3), книга учета поступивших ходатайств дознавателей об обжаловании постановлений прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта (постановления), а также решений вышестоящего прокурора, принятых по результатам их рассмотрения (приложение № 4).

Указанием Генерального прокурора Российской Федерации «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о задержании, заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей» предписано вести книгу учета лиц, освобожденных из ИВС, СИЗО и гауптвахт на досудебной стадии уголовного судопроизводства (форма представлена в приложении к этому Указанию).

В соответствии со ст. 51 Закона о прокуратуре Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет государственный единый статистический учет данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе,

дознании, прокурорском надзоре. Статистический отчет «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСиД и Инструкция по его формированию утверждены Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 09.03.2022 № 134. Обеспечение ведения первичного учета показателей и формирование статистической отчетности по форме НСиД возложено на заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора и начальников Главного управления по надзору за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью, Главного управления по надзору за расследованием особо важных дел, Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства, управления по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, управления по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса, Главного управления и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации по федеральным округам, а также на прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуроров, прокурора комплекса «Байконур».

Данный отчет представляется один раз в полугодие нарастающим итогом к 20 января и 15 июля в Главное организационно-аналитическое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

§ 2.3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ СУДЕБНЫМИ ПРИСТАВАМИ

Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами обусловлены рядом обстоятельств. Несмотря на то что в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре в числе направлений прокурорской деятельности данное направление упоминается, в разделе III Закона о прокуратуре отсутствуют самостоятельная глава или отдельные нормы, регламентирующие деятельность прокурора по надзору за исполнением законов судебными приставами.

Определяя *предмет* указанного направления надзора, необходимо учитывать наличие двух видов судебных приставов, которым присущи соответствующие полномочия: приставы-исполнители и приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов (судебные приставы по ОУПДС). Вместе с тем, поскольку оба вида судебных приставов принадлежат к Федеральной службе судебных приставов (ФССП России), при рассмотрении вопросов организации прокурорского надзора за исполнением ими законов обоснованным представляется рассматривать наличие в предмете надзора общего элемента, которым является законность действий приставов и соответствие законам издаваемых ими правовых актов. С учетом имеющихся видов судебных приставов предмет прокурорского надзора может быть уточнен по отношению к приставам-исполнителям и к приставам по обеспечению установленного порядка деятельности судов⁸⁷.

Подчеркнем, что *правовой основой* деятельности органов прокуратуры при осуществлении данного надзора являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и другие федеральные законы.

Также при организации работы прокурорам необходимо руководствоваться организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, основными из которых являются приказы Генерального прокурора Россий-

⁸⁷ См.: Азизова В. Т., Гамидова М. Проблемы регулирования и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3. Общественные науки. 2019. Том 34, вып. 1. С. 57.

ской Федерации от 19.01.2022 № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов», от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»; указание Генерального прокурора Российской Федерации от 19.09.2022 № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами». Отсутствие приказа Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами диктует необходимость осуществлять организацию деятельности в данном направлении надзора, руководствуясь приказом Генерального прокурора от 19.01.2022 № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» с учетом особенностей, определенных в указании Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами».

Поскольку особенности прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания явились предметом рассмотрения в § 2.2 Пособия, представляется возможным остановиться только на тех особенностях, которые обусловлены спецификой реализуемых приставами полномочий. При рассмотрении указанных особенностей будем исходить из положения о том, что к основным элементам организации и управления в органах прокуратуры относятся:

- распределение обязанностей и организация взаимодействия структурных единиц;

- организация информационно-аналитической работы;

- прогнозирование, планирование и принятие управленческих решений;

- организация работы по осуществлению принятых решений и координация деятельности исполнителей (оперативное руководство);

- контроль и проверка исполнения⁸⁸.

⁸⁸ Организация работы органов прокуратуры районного звена.

Заслуживает поддержки точка зрения, в соответствии с которой применительно к организации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере деятельности в наибольшей степени приемлем объектный принцип распределения обязанностей, когда за определенным прокурорским работником закреплен конкретный отдел судебных приставов⁸⁹. Однако при распределении обязанностей в структурных подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в прокуратуре субъекта Российской Федерации целесообразнее применять предметный или предметно-зональный принцип распределения обязанностей по направлениям деятельности Федеральной службы судебных приставов⁹⁰. При этом подчеркнем, что в настоящее время организация деятельности в данном направлении надзора осуществляется на всех уровнях системы органов прокуратуры, прокуратурами не только территориальными, но и специализированными.

Важно подчеркнуть, что деятельность прокуроров должна быть организована таким образом, чтобы обеспечивать системный и своевременный надзор за исполнением законов судебными приставами. Более того, с учетом специфики деятельности приставов надзор за исполнением законов должен иметь упреждающий характер и быть основан на результатах анализа доступных источников информации о нарушениях законодательства и прав граждан, интересов государства и общества. Прокуроры должны требовать неукоснительного соблюдения судебными приставами норм законодательства и применять исчерпывающие меры прокурорского реагирования для восстановления нарушенных прав.

В целях обеспечения высокого уровня эффективности надзора важно добиваться фактического исполнения судебных актов, принятых по искам, заявлениям, административным исковым заявлениям прокуроров (далее — иски прокуроров), поэтому необходимо организовать своевременное информирование надзирающих прокуроров о направлении в подразделения ФССП Рос-

⁸⁹ Трошина Н. В. Организационные и правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 102—103.

⁹⁰ Пак В. А. Прокурорский надзор за исполнением законов судебными приставами по обеспечению установления порядка деятельности судов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 82.

сии исполнительных документов по таким искам, а также обеспечить должное взаимодействие при осуществлении контроля за их исполнением.

При организации и планировании прокурорских проверок следует особое внимание обращать на соблюдение принципов исполнительного производства, закрепленных в ст. 4 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Кроме того, в указании Генерального прокурора Российской Федерации от 19.09.2022 № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» при организации надзора в рассматриваемом направлении деятельности расставлены акценты:

- на соблюдении прав и законных интересов взыскателей и должников;

- на соблюдении законодательства при совершении исполнительных действий: в первую очередь по исполнительным производствам, представляющим особую социальную значимость (о взыскании заработной платы, задолженности по алиментам, пенсий, социальных выплат и пособий, об обеспечении жильем, лекарственными препаратами и техническими средствами реабилитации, о возмещении причиненного здоровью вреда) и (или) участниками которых являются социально уязвимые категории граждан (ветераны, инвалиды, несовершеннолетние, многодетные и малоимущие семьи и др.), а также военнослужащие, мобилизованные граждане и члены их семей;

- качественное и всестороннее рассмотрение поступающих в органы прокуратуры жалоб на действия судебных приставов, в особенности по обращениям социально уязвимых категорий населения;

- эффективности деятельности службы судебных приставов при исполнении судебных постановлений по искам прокуроров;

- соблюдении законодательства при реализации исполнительных документов о возмещении причиненного государству ущерба (в том числе преступлениями), выданных на основании судебных актов по искам прокуроров, а также исполнительных документов о денежных и имущественных взысканиях, связанных с актами коррупции;

соблюдении законности при исполнении судебных актов о взыскании штрафа, назначенного в качестве наказания за совершение преступления, и судебного штрафа, назначенного в качестве меры уголовно-правового характера; своевременности обращения судебных приставов в суд с представлениями о замене штрафа другим видом наказания либо об отмене меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа и о решении вопроса о привлечении лица к уголовной ответственности;

надлежащем ведении органами ФССП России государственного реестра профессиональных коллекторских организаций, перечня кредитных и микрофинансовых организаций, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности физических лиц, а также осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью профессиональных коллекторских организаций, кредитных и микрофинансовых организаций, включенных в указанный перечень.

Прокурору на особом контроле следует держать вопросы, связанные с восстановлением прав лиц, в отношении которых ошибочно совершались исполнительные действия, в том числе по причине совпадения анкетных данных таких лиц с данными должников. При выявлении подобных фактов должно быть обеспечено оперативное реагирование на каждый из них. Прокуроры обязаны добиваться незамедлительного снятия необоснованно наложенных ограничений и возврата неправомерно взысканных денежных средств. При этом следует давать принципиальную оценку бездействию судебных приставов, допустивших подобные нарушения.

При осуществлении прокурорского надзора изучение неоконченных исполнительных производств должно быть организовано по месту нахождения подразделения службы судебных приставов без изъятия и истребования в прокуратуру исполнительных производств.

В своей деятельности прокуроры должны исходить из того, что решение о направлении обращений о нарушениях законодательства об исполнительном производстве для разрешения вышестоящим должностным лицам территориального подразделения ФССП России необходимо принимать в исключительных случаях и только при наличии безусловных оснований. В случае же на-

правления обращения необходимо установить контроль за результатами его рассмотрения. Напомним, что жалобы на системные, грубые нарушения закона, а также на нарушения, затрагивающие права социально уязвимой категории населения или права значительного числа граждан, не подлежат передаче для разрешения. Не допускается направление в подразделения ФССП России жалоб на действия (бездействие) и решения их должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство, если жалоба подлежит разрешению в порядке ст. 124 УПК РФ. По результатам рассмотрения каждой такой жалобы необходимо выносить постановление о ее полном или частичном удовлетворении либо об отказе в ее удовлетворении.

Организация прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами должна обеспечивать своевременность совершения должностными лицами службы судебных приставов исполнительных действий, в том числе при установлении запрета на совершение регистрационных действий и наложении ареста на имущество должников.

В ходе осуществления прокурорского надзора следует акцентировать внимание на соблюдении порядка реализации территориальными органами Федерального агентства по управлению государственным имуществом и специализированными организациями арестованного судебными приставами имущества, проведения конкурсного отбора лиц, осуществляющих его продажу, заключения с ними договоров.

Прокурорами в установленном порядке должны быть обеспечены качественная подготовка актов прокурорского реагирования, контроль за их рассмотрением, полнотой и эффективностью принятых мер, фактическим устранением нарушений законодательства и восстановлением нарушенных прав.

Когда речь идет о прокурорском надзоре за исполнением законов приставами, реализующими полномочия органа дознания, прокурором должен быть обеспечен надлежащий надзор за неукоснительным соблюдением дознавателями органов принудительного исполнения требований уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации. Прокурорам следует в своей деятельности руководствоваться не только приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2022 № 11

«Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», но и приказом от 13.12.2021 №744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов». В случаях неисполнения требований прокурора ему необходимо:

добиваться защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, публично-правовых образований в порядке гражданского, административного и арбитражного судопроизводства с учетом имеющихся процессуальных полномочий, в том числе на своевременное оспаривание в судебном порядке постановлений, действий (бездействия) органов принудительного исполнения и их должностных лиц;

при наличии оснований возбуждать дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ.

В каждом случае возмещения за счет казны Российской Федерации вреда, причиненного в результате виновных действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, следует рассматривать вопрос о предъявлении регрессных требований к виновному лицу.

Прокурорам также необходимо осуществлять контроль за исполнением судебных решений по искам прокуроров в защиту прав граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе о денежных и имущественных взысканиях, связанных с актами коррупции; обеспечить исключение фактов несвоевременного направления исполнительных документов в территориальные органы ФССП России; организовать соответствующий учет исполнительных производств, возбужденных по исполнительным документам, вынесенным по требованиям прокуроров, а также ведение реестра переданных для принудительного исполнения исполнительных документов указанной категории.

Копии вступивших в законную силу или обращенных к немедленному исполнению судебных постановлений по удовлетворенным искам прокурора требуется в течение трех дней передать в подразделение, инициировавшее предъявление иска, и в подразделение, осуществляющее организацию надзора за деятельностью судебных приставов по исполнению судебных постановлений.

Исполнительные документы, подлежащие выдаче прокурору как взыскателю, для контроля за их исполнением необходимо направить в подразделение прокуратуры, осуществляющее организацию надзора за деятельностью судебных приставов по исполнению судебных постановлений.

При планировании своей деятельности в рассматриваемом направлении следует учитывать необходимость не реже одного раза в полугодие анализировать практику прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами, определяя характер и выявляя причины допущенных нарушений законодательства, а также эффективность и полноту принятых мер по устранению выявленных нарушений. Докладные записки о состоянии законности и результатах надзорной деятельности в данной сфере к 30 января и 30 июля предоставляются в соответствующие подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации согласно их компетенции.

Следует учесть, что отдельно анализируются и представляются в докладных записках: количество внесенных и рассмотренных актов прокурорского реагирования, число лиц, права которых фактически восстановлены в области трудовых, пенсионных, жилищных и иных сферах, перечисленных в § 2.1 главы 2 Пособия. Обязательно отражается предмет принудительного исполнения, характер исполненных требований и размер выплаченных денежных средств по каждой категории.

В порядке распределения полномочий между прокурорами субъектов Российской Федерации, природоохранными прокурорами (на правах прокурора субъекта Российской Федерации) в части компетенции с учетом требований п. 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», прокурор комплекса «Байконур» надзор за деятельностью структурных подразделений (специализированных отделов) Главного межрегионального (специализированного) управления ФССП России (ГМУ ФССП России) должен осуществляться по месту их дислокации (фактического нахождения). При этом ежеквартально должны планироваться и проводиться проверки соблюдения законодательства об исполнительном производстве, в том числе с учетом существующих приоритетов.

В каждом конкретном случае отказа руководителем ГМУ ФССП России в удовлетворении требований прокурора необходимо принимать исчерпывающие меры в целях фактического устранения нарушений, в том числе в судебном порядке, а также направлять проекты актов реагирования для внесения директору ФССП России в подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в пределах компетенции.

В соответствии с распределением обязанностей в Генеральной прокуратуре Российской Федерации деятельность в указанной сфере организована следующим образом:

на Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства возложены полномочия в части организации надзора за соблюдением законов при реализации судебными приставами своих функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, по исполнению судебных актов и актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительных функций по контролю и надзору в данной сфере; за деятельностью отдела судебных приставов по федеральной территории «Сириус»; за аппаратом ГМУ ФССП России — в части организации исполнения судебных актов и актов других органов и должностных лиц;

на Главное управление по надзору за расследованием особо важных дел — в части организации надзора за соблюдением законодательства при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности Управлением по организации дознания ФССП России и отделом рассмотрения сообщений о преступлениях и расследования уголовных дел управления по организации дознания и административной практики ГМУ ФССП России;

на Главное управление по надзору за следствием, дознанием и оперативно-разыскной деятельностью — в части организации надзора за соблюдением законодательства при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности органами дознания ФССП России и ГМУ ФССП России;

на Главное гражданско-судебное управление — в части организации передачи копий вступивших в законную силу или обращенных к немедленному исполнению судебных постановлений по удовлетворенным искам прокурора в подразделение, инициировавшее предъявление иска, а также направления исполнительных документов, подлежащих выдаче прокурору как взыскателю,

в подразделение прокуратуры, осуществляющее организацию надзора за деятельностью судебных приставов по исполнению судебных постановлений, для контроля за их исполнением;

на Главное уголовно-судебное управление — в части организации информирования надзирающих за деятельностью органов принудительного исполнения прокуроров о вступивших в законную силу судебных решениях по уголовным делам, в рамках которых удовлетворен гражданский иск, предъявленный в порядке ч. 3 ст. 44 УПК РФ (указание Генерального прокурора Российской Федерации от 19.09.2022 № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами»).

В заключение напомним, что организация прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами обладает своей спецификой, знание которой позволит оптимизировать деятельность органов прокуратуры в данном направлении, а использование представленных в настоящей главе положений и рекомендаций будет способствовать повышению ее эффективности.

§ 2.4. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ АДМИНИСТРАЦИЯМИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ, ИСПОЛНЯЮЩИХ НАКАЗАНИЕ И НАЗНАЧАЕМЫЕ СУДОМ МЕРЫ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА, АДМИНИСТРАЦИЯМИ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ЗАДЕРЖАННЫХ И ЗАКЛЮЧЕННЫХ ПОД СТРАЖУ

Организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу является самостоятельной отраслью прокурорско-надзорной деятельности (глава 4 Закона о прокуратуре).

Правильная организация надзорной работы, умение прокуроров проводить глубокие и результативные проверки способствуют соблюдению законности в рассматриваемой сфере и профилактике правонарушений среди спецконтингента⁹¹.

⁹¹ Никитин Е. Л., Кустов М. Н. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу : учебное пособие. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2023. С. 6.

Необходимость усиления надзорной деятельности за обеспечением законности содержания под стражей обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений, а также за соблюдением прав граждан, которые находятся в местах лишения свободы, подчеркнул Президент Российской Федерации В. В. Путин на расширенном заседании Коллегии, посвященном итогам работы органов прокуратуры за 2023 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2024 год⁹². В современных сложных условиях, в том числе связанных с реформированием уголовно-исполнительной системы России⁹³, правильная организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу становится крайне важной⁹⁴.

В статье 44 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее в параграфе — УК РФ) закреплён исчерпывающий перечень видов уголовных наказаний. При этом целями применения наказания является восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений.

В соответствии со ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее в параграфе — УИК РФ) уголовные наказания исполняются:

судебными приставами-исполнителями — наказание в виде штрафа;

уголовно-исполнительной инспекцией, исправительным учреждением или дисциплинарной воинской частью — лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, наказание в виде обязательных работ, испра-

⁹² Президент Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/73735> (дата обращения: 30.03.2024).

⁹³ О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2021 г. № 1138-р. : текст с изм. и доп. на 27 мая 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹⁴ Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Защита прокурором конституционных ценностей: проблемы теории и практики : монография / под. ред. О. Н. Коршуновой. М., 2024. С. 324.

вительных работ, а также в виде ограничения свободы. Требования приговора о лишении права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью исполняются администрацией организации, в которой работает осужденный, а также органами, правомочными в соответствии с законом аннулировать разрешение на занятие соответствующей деятельностью;

судом — наказание в виде лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград. Требования приговора о лишении специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград исполняются должностным лицом, присвоившим звание, классный чин или наградившим государственной наградой, либо соответствующими органами Российской Федерации;

уголовно-исполнительной инспекцией — наказание в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы;

исправительным центром — наказание в виде принудительных работ;

арестным домом — наказание в виде ареста;

колонией-поселением, воспитательной колонией, лечебным исправительным учреждением, исправительной колонией общего, строгого или особого режима либо тюрьмой, а также следственным изолятором в отношении лиц, указанных в ст. 77 УИК РФ, — наказание в виде лишения свободы;

исправительной колонией особого режима для осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы, — наказание в виде пожизненного лишения свободы.

Наказание в виде смертной казни исполняется учреждениями уголовно-исполнительной системы.

В отношении военнослужащих наказания исполняются военной полицией Вооруженных Сил Российской Федерации: содержание в дисциплинарной воинской части — в специально предназначенных для этого дисциплинарных воинских частях; арест — на гауптвахтах. Ограничение по военной службе исполняется командованием воинских частей, в которых проходят службу военнослужащие.

Специфика организации прокурорского надзора за исполнением законов администрациям органов и учреждений, исполняющих наказание, определяется рядом факторов, в том числе:

нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность по исполнению уголовных наказаний отдельными органами и учреждениями;

нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов при исполнении уголовных наказаний в целом и за законностью деятельности отдельных органов и учреждений в частности;

задачами, которые стоят только перед определенными органами и учреждениями либо являются для них основными;

различной компетенцией органов и учреждений, исполняющих наказания;

структурой органов и учреждений, исполняющих наказания.

Так, цели и задачи органов и учреждений, исполняющих наказания, их перечень и общие полномочия регламентируются Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, в то время как образование, структура, компетенция и особенности деятельности при исполнении наказаний каждого из указанных органов и учреждений устанавливаются соответствующими законодательными и подзаконными актами, которые также обуславливают специфику прокурорского надзора. Кроме того, требования УИК РФ находят свое развитие во внутриведомственных нормативных актах органов и учреждений, исполняющих наказания. Этими актами регламентируются организация, методы и средства деятельности таких органов и учреждений, их взаимодействие с иными правоохранительными органами.

Порядок и условия исполнения наказания в виде лишения свободы зависят от вида исправительного учреждения (исправительная колония общего, строгого, особого режима; исправительная колония особого режима для осужденных, отбывающих пожизненное лишение свободы; колония-поселение; тюрьма с общим и строгим режимом; воспитательная колония).

Правовой основой организации деятельности органов прокуратуры в указанной сфере являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ), Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении

преступлений», Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и другие законодательные акты, а также приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 24.10.2024 № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний» и от 08.08.2011 № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)».

При организации и осуществлении надзора следует также учитывать положения таких важнейших международных документов, признанных Российской Федерацией, как Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (1955), Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984), Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988), Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1989), Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) (1990).

Предметом данного надзора в соответствии со ст. 33 Закона о прокуратуре являются:

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

соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы.

Специальные задачи прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу обуславливаются общими задачами деятельности прокуратуры, к которым относятся:

- обеспечение соблюдения норм Конституции Российской Федерации, точного и единообразного исполнения законов, действующих на территории России;

- выявление нарушений законности на поднадзорных объектах; установление причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

- выявление лиц, виновных в допущенных нарушениях;

- устранение выявленных нарушений законности, причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

- обеспечение привлечения лиц, виновных в допущенных нарушениях, к юридической ответственности.

Специальные задачи конкретизированы в приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 24.10.2024 № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний» и от 08.08.2011 № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)».

В соответствии с требованиями организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации **основными задачами и направлениями деятельности** прокуратур в указанной сфере являются:

- обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов общества и государства;

- соблюдение установленных законом оснований порядка и условий содержания осужденных к лишению свободы в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях уголовно-исполнительной системы Федеральной службы исполнения наказаний (УИС ФСИН России).

Для реализации возложенных на прокурора задач следует исходить из того, что надзор за исполнением законов в исправительных учреждениях включает следующие основные составляющие:

надзор за исполнением законов в поднадзорных исправительных и лечебно-профилактических учреждениях УИС ФСИН России, в том числе за законностью нахождения в них;

надзор за законностью условно-досрочного освобождения, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, освобождения от дальнейшего отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью и в иных случаях, установленных законом;

надзор за законностью правовых актов, регламентирующих исполнение отбывания наказания в виде лишения свободы, в том числе ограничивающих права осужденных в исправительных лечебно-профилактических учреждениях УИС ФСИН России, издаваемых администрациями данных учреждений;

надзор за исполнением положений уголовно-исполнительного законодательства об условиях отбывания наказания в исправительных и лечебно-профилактических учреждениях, режиме и его основных требованиях, направлении осужденных к месту отбывания наказания, переводе для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного учреждения в другое того же вида и перемещении под конвоем;

надзор за исполнением требований УИК РФ об обязательном привлечении осужденных к труду, размере его оплаты, соблюдении условий труда осужденных, профессиональном образовании и профессиональном обучении, воспитательном воздействии на осужденных к лишению свободы;

надзор за исполнением администрациями поднадзорных учреждений УИС ФСИН России возложенных на них уголовно-исполнительным законодательством обязанностей, связанных с установлением судом административного надзора в отношении осужденных, освобождаемых из мест лишения свободы;

надзор за исполнением администрациями исправительных и лечебно-профилактических учреждений УИС ФСИН России требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях;

надзор за законностью осуществления в указанных учреждениях оперативно-разыскной деятельности.

Особенности распределения обязанностей и взаимодействия структурных подразделений. Обязанности по осуществлению надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу возлагаются на прокуроров субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации создаются отделы либо формируются группы помощников прокурора субъекта Российской Федерации по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, на которые возлагается осуществление рассматриваемого направления надзора, а также ведомственного контроля за деятельностью нижестоящих прокуратур в этой сфере.

В ряде субъектов Российской Федерации созданы и осуществляют деятельность специализированные прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Данные специализированные прокуратуры действуют на правах прокуратур городов, районов и подчиняются прокуратурам субъектов Российской Федерации.

Обязанности работников специализированной прокуратуры определены, как правило, по предметно-зональному принципу на основании распоряжения прокурора специализированной прокуратуры. В распоряжении должны быть также продублированы требования, содержащиеся в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 24.10.2024 № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний». Следует подчеркнуть, что указанным Приказом прокурорам субъектов Российской Федерации предписано исключить факты возложения на прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов администрациями исправительных учреждений, а также на начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль за организацией надзора и надзор в данной сфере, обязанностей по другим направлениям надзорной деятельности (п. 2.5).

В соответствии с п. 7.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» необходимо обеспечить постоянное взаимодействие между специализированными и территориальными прокурорами при осуществлении надзора, принятие согласованных мер по борьбе с преступностью, обмен оперативной, статистической и иной необходимой информацией, практиковать проведение совместных проверок, оперативных и координационных совещаний. Так, прокуроры городов и районов в пределах установленной территориальной компетенции осуществляют во взаимодействии с прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях координацию деятельности территориальных подразделений правоохранительных органов по борьбе с пенитенциарной преступностью.

Особенности организации информационно-аналитической работы. Исходя из положений ст. 33 Закона о прокуратуре и приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 24.10.2024 № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний» можно выделить следующие источники информации о нарушениях законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу:

обращения осужденных;

обращения родственников либо законных представителей осужденных;

публикации в СМИ;

сведения, поступающие из Федеральной службы исполнения наказаний, ее территориальных органов и учреждений;

сведения, поступающие из контролирующих органов, в частности из Федеральной службы судебных приставов, Федеральной службы по труду и занятости, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и их территориальных органов;

сведения, поступающие из органов государственной власти и местного самоуправления;

сведения, поступающие из правоохранительных органов, в частности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, а также суда;

сведения, поступающие из общественно-наблюдательных комиссий;

материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

Полноценный источник информации о соблюдении уголовно-исполнительного законодательства — сведения, поступающие из наблюдательных комиссий, общественных организаций, занимающихся проблемами исполнения наказаний, вопросами пропаганды правовых знаний с целью укрепления законности в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы. В соответствии с п. 1.17 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 24.10.2024 № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний» прокурорам надлежит обеспечить взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, важным источником информации являются материалы ранее проведенных прокурорских проверок в органах и учреждениях, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, местах содержания задержанных и заключенных под стражу, в том числе справки по результатам проведенных проверок, докладные записки, а также акты прокурорского реагирования.

Особенности планирования деятельности прокурора. Многочисленность поднадзорных объектов, в обязанности которых входит работа с осужденными, требует тщательного планирования надзорной деятельности.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации, а также в подчиненных специализированных и городских, районных прокуратурах планы работы принимаются на полугодие. В таких пла-

нах должны предусматриваться: объект проверки; законодательство, исполнение которого намечается проверить; сроки проведения проверки; исполнители.

Предложения о включении в план работы тех или иных мероприятий должны быть мотивированными, подготовленными на основе анализа состояния законности с учетом требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, решений коллегии прокуратуры субъекта Российской Федерации. При планировании работы прокуратуры целесообразно выделять проблемы, имеющие особую значимость. На постоянной основе прокурорами уделяется особое внимание вопросам исполнения требований закона о режиме содержания, материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении, привлечении к труду осужденных, об обеспечении личной безопасности осужденных, законности перевода осужденных из одних условий в иные и из одних учреждений в другие, изменения вида исправительного учреждения, применения мер поощрения и взыскания и др. В предложениях должны содержаться сведения о сроках и способах проведения мероприятий, исполнителях и (по согласованию) соисполнителях, предполагаемых формах реализации результатов.

Поводом для проверки могут быть факты систематического невыполнения администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу законных требований прокурора по устранению нарушений уголовно-исполнительного законодательства, а также конституционных прав и свобод осужденных, ухудшение состояния законности в рассматриваемой сфере.

На стадии планирования проверки необходимо рассмотреть вопрос о привлечении к ее участию специалистов.

Исходя из требований законодательства содержание граждан в местах лишения свободы возможно лишь на основании, в порядке и условиях, строго определенных законом. В рассматриваемой сфере деятельности органы прокуратуры осуществляют надзор:

за обоснованностью назначения судом осужденному соответствующего вида исправительного учреждения (в целях исполнения требований закона о раздельном содержании различных категорий осужденных);

соблюдением требований уголовно-исполнительного законодательства об основных средствах исправления осужденных, об обеспечении их прав, свобод и законных интересов;

законностью исполнения наказания в виде лишения свободы;

законностью и своевременностью освобождения осужденных от отбывания наказания.

Требования к организации прокурорского надзора на рассматриваемом надзорном направлении установлены в указанных выше приказах Генерального прокурора Российской Федерации. В частности, определена периодичность проведения прокурорских проверок в местах содержания задержанных, заключенных под стражу и осужденных.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 24.10.2024 № 800 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнении уголовных наказаний» проверки необходимо проводить регулярно, т. е. независимо от наличия информации о фактах нарушения законности. Например, для обеспечения законности и обоснованности, а также соблюдения сроков содержания граждан под стражей прокуроры должны проверять следственные изоляторы, а военные прокуроры — гауптвахты не реже одного раза в месяц (п. 1.5 данного Приказа), проверки исполнения законов в исправительных учреждениях следует проводить ежемесячно, а расположенных в труднодоступных местах — ежеквартально (п. 2.2 данного Приказа), проверки исполнения законов в уголовно-исполнительных инспекциях требуется проводить ежеквартально (п. 1.19 данного Приказа). Следует помнить, что рассматриваемым Приказом Генерального прокурора Российской Федерации не регламентирована организация прокурорского надзора за исполнением законов администрациями изоляторов временного содержания, которые имеются в МВД России и Пограничных войсках ФСБ России.

Порядок и периодичность осуществления проверок законности пребывания в изоляторах временного содержания граждан, задержанных по подозрению в совершении преступлений, установлены приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 08.08.2011 № 237 «Об организации прокурорского надзора

за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)» и приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве».

В соответствии с п. 1.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 08.08.2011 № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)» основное внимание прокуроры должны обращать на наличие оснований заключения под стражу, сроки содержания, изоляцию и раздельное содержание разных категорий подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, а также лиц, арестованных в административном порядке.

В соответствии с п. 1.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» в каждом случае задержания граждан по подозрению в совершении преступлений необходимо выяснять основания и мотивы такого решения, проверить соблюдение прав подозреваемых. В случае обнаружения у задержанного либо осужденного телесных повреждений, получения сведений о незаконном задержании либо применении к лицу незаконных методов воздействия прокурор обязан организовать проверку, а при наличии к тому оснований следует вынести мотивированное постановление и направить материалы для решения вопроса об уголовном преследовании в соответствующий следственный орган. Согласно положениям рассматриваемого Приказа необходимо регулярно, в том числе в вечернее и ночное время, проверять законность содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных. При выявлении лиц, содержащихся в следственном изоляторе без законных на то оснований, а также лиц, срок содержания под стражей которых истек, необходимо незамедлительно принять меры к их освобождению. По каждому факту незаконного содержания граждан в следственном изоляторе следует проводить проверки, материалы

которых при наличии оснований должны передаваться в соответствующие следственные органы. В случае обнаружения иных нарушений закона прокуроры обязаны тщательно исследовать их причины и принять меры к их устранению.

Особенности контроля и проверки исполнения. Значимым элементом организации надзора является организация контроля исполнения поручений руководителя районной прокуратуры, а также прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, организационно-распорядительных документов и решений коллегий, выполнения плановых мероприятий.

Контроль исполнения в органах прокуратуры Российской Федерации осуществляется в соответствии с Регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, регламентами прокуратур субъектов Российской Федерации.

К *формам контроля* относятся: истребование информации об исполнении требований, содержащихся в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации по вопросам организации надзора за соблюдением администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу уголовно-исполнительного законодательства, об исполнении поручений вышестоящих прокуроров, разрешении обращений о нарушениях прав и свобод осужденных; проведение проверки соблюдения требований организационно-распорядительных документов органов прокуратуры в случае выявления фактов нарушения сроков или неудовлетворительного качества подготовки документов.

Делопроизводство. В целях совершенствования делопроизводства в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450 утверждена и введена в действие Инструкция по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Ответственность за организацию и общее руководство делопроизводством возлагается на руководителей органов прокуратуры и отдельных структурных подразделений.

§ 2.5. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Трудно переоценить то значение, которое имеет реализация прокурорами предоставленных им законом полномочий в сфере борьбы с преступностью. С точки зрения организации этой деятельности следует принципиально подчеркнуть, что указанные полномочия могут быть реализованы в двух относительно самостоятельных направлениях: при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие и при осуществлении координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Поскольку особенности организации деятельности прокуратуры в первом из названных направлений уже были предметом рассмотрения выше⁹⁵, в данном параграфе остановимся на особенностях организации координационной деятельности в органах прокуратуры.

Наделение прокуроров координационными полномочиями обусловлено правовым положением прокуратуры в системе органов государственной власти в целом и правоохранительных органов Российской Федерации в частности, наличием у прокуроров обширной и объективной информации о совершенных преступлениях, их раскрываемости, качестве расследования, причинах и условиях, способствующих совершению преступлений, ходе и результатах поддержания государственного обвинения, результатах рассмотрения уголовных дел судами и др.

Правовые основы организации координационной деятельности. В настоящее время в Российской Федерации полномочия по осуществлению координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью возложены на органы прокуратуры ст. 1, 8 Закона о прокуратуре. При осуществлении координационной деятельности прокуроры руководствуются Конституцией Российской Федерации, Уголовным кодексом Российской Федерации, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Основные положения организации и осуществления рассматриваемой деятельности определены Положением о координации деятельности

⁹⁵ Подробнее см.: п. 2.1.2 § 2.1 главы 2 Пособия.

правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 (Положение о координации).

Следует учитывать также федеральные законы и иные нормативные правовые акты, определяющие полномочия правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью. В соответствии с подходом, отраженным в п. 1 Положения о координации, к ним необходимо относить Федеральные законы: от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», от 21.07.1997 № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», а также Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации». К числу наиболее значимых нормативных правовых актов рассматриваемой группы следует относить: Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699, Положение о Федеральной службе судебных приставов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1316, Положение о Федеральной таможенной службе, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2021 № 636, Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11.08.2003 № 960, и др.

Учитывая значение, которое в последние годы приобрела борьба с такими видами преступных проявлений, как экстремизм, терроризм, коррупция, незаконный оборот наркотиков, существенное место в правовом регулировании координационной деятельности занимают также федеральные законы, определяющие основные понятия, принципы и правила такой борьбы. К числу таких законов относятся Федеральные законы: от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмы-

ванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» и др.

Существенную роль в правильной организации координационной деятельности играют приказы Генерального прокурора Российской Федерации, совместные приказы руководителей правоохранительных органов — субъектов координации, указания Генерального прокурора Российской Федерации, а также информационные письма, посвященные вопросам координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Обязательными для руководства при организации координационной деятельности всех уровней являются решения коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации и постановления координационных совещаний руководителей правоохранительных органов России. Самостоятельное значение также имеют такие организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур, как регламенты соответствующих координационных совещаний, определяющие состав совещания, порядок планирования, подготовки материалов и, собственно, проведения координационных совещаний.

Специфика организации координационной деятельности определяется сущностью, которая состоит во взаимосогласованной, упорядоченной деятельности различных органов по достижению общей цели. Для борьбы с преступными проявлениями требуется объединение усилий, согласование места и времени, определение форм и методов такого объединения. Специфика координации предполагает объединение усилий участников под руководством координатора, в качестве которого в соответствии с Законом о прокуратуре выступают прокуроры в пределах предоставленных им полномочий. Именно этим обусловлено наличие существенных признаков, характеризующих координационную деятельность прокуратуры в отличие от реализации иных внешнефункциональных полномочий.

В рассматриваемом контексте важным представляется подчеркнуть, что это самостоятельная функция прокуратуры, которая

имеет преимущественно организационный характер, что дополняет надзорную функцию и расширяет возможности последней. Особенности осуществления координационной деятельности прежде всего проявляются в специфике ее организации.

В соответствии со ст. 8 Закона о прокуратуре координационными полномочиями наделены только руководители соответствующих органов прокуратуры, исполняющие эти обязанности на постоянной или временной основе, с учетом особенностей, определенных в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». Для организации координационной деятельности важно, что кроме Генерального прокурора Российской Федерации ее осуществляют прокуроры субъектов Российской Федерации, транспортные и природоохранные прокуроры (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации), прокурор комплекса «Байконур» и военные прокуроры (пп. 1, 3, 4, 5 и 6 рассматриваемого Приказа). Соответственно, именно указанные прокуроры организуют координационную деятельность. Что же касается прокуроров специализированных прокуратур (по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, природоохранных прокуроров (на правах районных)), они только обеспечивают координацию деятельности правоохранительных органов по соответствующим направлениям борьбы с преступностью (п. 2.4 рассматриваемого Приказа). Будучи наделенными полномочиями по осуществлению координационной деятельности, соответствующие прокуроры — руководители органов прокуратуры не вправе их передавать иным прокурорским работникам, в том числе и заместителям прокуроров, иначе как в ситуации, когда указанные полномочия передаются решением вышестоящего прокурора при возложении исполнения обязанностей прокурора на иного работника в установленном порядке.

Решение организационных вопросов в координационной деятельности начинается с определения круга *субъектов координации*. Поскольку, как уже подчеркивалось выше, законодательно не определен перечень правоохранительных органов, а также с учетом того, что и перечень органов, приведенный в п. 1 Положения о координации, носит неисчерпывающий характер, весьма

важной задачей организационного характера является правильное определение круга субъектов координации. Традиционно к их числу относят органы внутренних дел Российской Федерации и следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, а вот участие руководителей органов федеральной службы безопасности, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, органов принудительного исполнения Российской Федерации, таможенных органов Российской Федерации требует наличия определенных обоснований в зависимости от уровня, на котором осуществляется координация, и полномочий соответствующего прокурора, к чьей компетенции отнесено осуществление координационной функции.

Результаты решения указанных вопросов также находят отражение в регламентах координационных совещаний, которые вправе созывать Генеральный прокурор Российской Федерации, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации — Главный военный прокурор, прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры (п. 7 Положения о координации).

Самостоятельное значение имеет решение такого организационного вопроса, как формирование Секретариата координационного совещания во главе с ответственным секретарем. Именно Секретариат координационного совещания проводит текущую организационную работу; ведет документацию координационного совещания с соблюдением требований секретного делопроизводства; извещает членов координационного совещания и приглашенных на него лиц о повестке дня совещания и прикладывает проекты документов, подлежащие обсуждению, и другие материалы; организует подготовку и внесение предложений правоохранительных органов по плану работы координационного совещания; формирует проекты планов работы и представляет их на рассмотрение руководителям правоохранительных органов; анализирует ход выполнения планов и решений координационного совещания, о результатах информирует его председателя; выполняет иные поручения председателя координационного совещания (п. 12 Положения о координации). Ответственный секретарь координационного совещания возглавляет Секретариат координационного совещания и, соответственно, организует его работу.

Учитывая возлагаемые на Секретариат полномочия организационного характера, важно поручить исполнение обязанностей ответственного секретаря работнику прокуратуры, обладающему соответствующими знаниями, умениями и навыками, необходимыми для успешных организации и осуществления деятельности Секретариата.

Отличительной чертой организации координационной деятельности является также то, что ее планирование осуществляется самостоятельно и, в отличие от планирования деятельности в других направлениях, отражается в отдельном документе — плане координационной деятельности (плане основных координационных мероприятий — для прокуроров городов и районов и приравненных к ним прокуроров). При всей взаимосвязи координационной и надзорной деятельности прокуроров информационно-аналитическая деятельность применительно к целям и задачам координационной деятельности отличается определенной спецификой. Известно, что результаты анализа информации о состоянии и динамике преступности в стране, регионе, городе или районе, а также на тех или иных объектах должны использоваться при определении приоритетов в координационной деятельности, должны выступать основой планирования указанной деятельности. Вместе с тем необходимо помнить, что в соответствии с п. 5 Положения о координации совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений выступает одним из основных направлений координационной деятельности. Это означает, что прокурор должен не только самостоятельно осуществлять информационно-аналитическую деятельность, но и уметь организовать проведение совместного анализа имеющейся информации, в котором бы приняли участие все субъекты координационной деятельности.

Принимая во внимание, что предметом координации выступает, как правило, деятельность по борьбе с преступлениями различных видов и групп, для анализа следует собирать, систематизировать и анализировать именно информацию о совершенных или подготавливаемых преступлениях. Информация о правонарушениях также может представлять определенный интерес, однако

только в тех случаях, когда имеются основания рассматривать такие правонарушения в качестве причин и условий, способствующих совершению преступлений, либо в тех ситуациях, когда законом предусмотрена ответственность за совершение преступлений с административной преюдицией. Важным представляется, что сам прокурор должен не только помнить о специфике предмета координационной деятельности, но и уметь разъяснить значение правильного подхода иным субъектам координационной деятельности.

По результатам проведенного анализа должны определяться прежде всего направления координационной деятельности на соответствующий период (на календарный год). Направления деятельности могут определяться не только по видам и группам преступлений, но и по этапам деятельности правоохранительных органов. С учетом того, что целью координации выступает повышение эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации субъектами координации согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению, каждая из составных частей борьбы с преступностью может становиться самостоятельным предметом тех или иных планируемых мероприятий. Например, предметом обсуждения на координационном совещании могут стать вопросы выявления преступлений, их раскрытия, расследования, соблюдения процессуальных сроков, прав и свобод участников процесса и т. д. В зависимости от ситуации указанные вопросы могут быть запланированы к обсуждению применительно к преступлениям определенных видов и групп, либо ко всем преступлениям, совершенным в данном регионе.

Результаты анализа информации по основным направлениям координационной деятельности часто выступают достаточным основанием для планирования конкретных мероприятий без предварительного обсуждения.

С организационной точки зрения следует различать планируемые мероприятия нескольких видов. Данные о состоянии преступности в целом в стране и в отдельных ее регионах, об умении прогнозировать ее динамику и тенденции развития, результаты изучения практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений, отраженные, в частности,

в организационно-распорядительных и аналитических документах, знание содержания федеральных и региональных программ борьбы с преступностью и другие данные могут свидетельствовать о необходимости систематически возвращаться к решению тех или иных вопросов, к тем или иным мероприятиям с определенной периодичностью (например, ежегодно, раз в полугодие, ежеквартально, ежемесячно). Кроме того, планируемые мероприятия могут носить сезонный характер, когда необходимость их организации и проведения базируется на информации о периодах созревания тех или иных культур, используемых, например, при изготовлении наркотических средств или наркотикосодержащих смесей.

Координационные совещания проводятся по мере необходимости, в том числе по инициативе одного из членов координационного совещания (п.7 Положения о координации).

В ряде случаев для определения в рамках организации и проведения каких именно мероприятий могут быть решены вопросы, возникающие в связи с противодействием тем или иным видам преступлений, с потребностью преодоления недостатков и искоренения ошибок в борьбе с преступностью, необходимы проведение целенаправленного сбора дополнительной информации, ее анализ и обсуждение, в том числе совместно с иными субъектами координационной деятельности. В таких случаях сначала планируется проведение координационного (или межведомственного — для прокуроров городов и районов) совещания, а по его результатам осуществляется дальнейшее планирование иных мероприятий, перечень которых будет признан необходимым и целесообразным по окончании обсуждения.

Каждое такое обсуждение планируется исходя из имеющейся информации. Следует иметь в виду, что к обсуждению помимо субъектов координации могут быть привлечены и иные лица. Не будучи субъектами координации, они тем не менее могут принять участие в обсуждении, если это будет признано целесообразным. Это могут быть не только руководители правоохранительных органов — участники координационного совещания, — но и иные должностные лица вышеназванных правоохранительных органов. В зависимости от уровня и предмета координационной деятельности это также могут быть руководители федеральных органов государственной власти, органов государственной

власти субъектов Российской Федерации и их подразделений, органов местного самоуправления, органов военного управления, общественных объединений, научные и педагогические работники, представители средств массовой информации. Согласованное решение об их участии принимается членами координационного совещания (абз. 2 п. 7 Положения о координации), Секретариат должен обеспечить их своевременное информирование, которое бы обеспечивало возможность участия указанных лиц в координационном совещании. Результаты информационно-аналитической деятельности могут также использоваться для решения более частных задач: определения тематики отдельных координационных (или межведомственных) совещаний, мероприятий иных видов и др.

В любом случае при организации и планировании координационной деятельности следует исходить из необходимости осуществлять ее на основе «соблюдения законности; равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий; самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий; гласности в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне; ответственности руководителя каждого правоохранительного органа за выполнение согласованных решений» (п. 4 Положения о координации).

Не умаляя того значения, которое имеют другие составляющие координационной деятельности, подчеркнем, что самостоятельного внимания требует организация исполнения решений координационного совещания. При этом решение вопросов организационного характера может выходить за пределы, определяемые сущностью и предметом координации. Если по результатам координационной деятельности становится очевидной необходимость проведения мероприятий, например, надзорного характера, они планируются и организуются уже в рамках общего плана работы соответствующего органа прокуратуры, об особенностях формирования и исполнения которого речь шла выше.

§ 2.6. ОРГАНИЗАЦИЯ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ СУДАМИ (ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА)

Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в статье 35 установлено, что в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законам, прокурор принимает участие в рассмотрении дел судами.

Статья 118 Конституции Российской Федерации провозглашает осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства, при этом основной задачей суда является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, что, в частности, гарантируется осуществлением судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон. Прокурор как представитель государства выступает стороной в суде с целью достижения основных целей прокуратуры Российской Федерации, закрепленных в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре: обеспечение верховенства закона, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Важной задачей эффективной организации участия прокурора в рассмотрении дел судами является рациональное использование сил и времени ее работников, что обеспечивается в процессе распределения обязанностей внутри прокуратуры в целом и между конкретными работниками структурных подразделений в частности, при распределении поручений между работниками прокуратур, планировании работы, контроле и руководстве, получении информации о состоянии законности и ее анализе, а также в ходе взаимодействия с другими органами (суд, служба судебных приставов, органы предварительного расследования преступлений и другие). Участие в рассмотрении дел судами требует обеспечения организации реализации полномочий прокурора в судопроизводстве (определяется соответствующим процессуальным нормативным правовым актом) и решения связанных с этим внепроцессуальных вопросов.

Участвуя в рассмотрении дела, прокурорский работник определяет очередность предъявления доказательств, момент заявления ходатайства, при необходимости инициирует рассмотрение

вопросов об отложении дела и пр. Процессуальные аспекты организации участия прокурора в деле напрямую связаны с процессуальным законом и основываются на его нормах.

Значительный круг внепроцессуальных вопросов имеет общий характер: организация кадровой работы и подбор работников, участвующих в рассмотрении дел судами, распределение обязанностей в органе прокуратуры, организация взаимодействия работников в одном органе прокуратуры, контроль и проверка исполнения, планирование работы, осуществление взаимоотношений с судами, повышение квалификации работников, организация делопроизводства. Необходимо обеспечить ознакомление прокурора с материалами дела, а также при необходимости оформить доверенность, решить вопрос о вступлении в дело другого работника, подготовить ходатайство прокурора и пр. Прокурор, участвующий в деле, должен своевременно получить судебный акт, проверить его на соответствие требованиям, предъявляемым к актам такого рода, и инициировать решение вопроса о его обжаловании. Указанные аспекты организации работы реализуются по всем делам, в рассмотрении которых принимает участие прокурор в административном, арбитражном, гражданском и уголовном судопроизводстве.

Внепроцессуальные вопросы могут решаться в связи с участием прокурора в конкретном деле. Так, при необходимости дополнения материалов дела решаются вопросы о направлении запросов, вызове свидетелей и др. При этом целесообразно взаимодействие с прокурорскими работниками, осуществляющими надзорные полномочия, с правоохранительными органами и органами контроля (надзора).

Определенной спецификой отличается участие прокурора в рассмотрении дел Конституционным Судом Российской Федерации.

Как указывалось ранее, по общему правилу, зафиксированному в п. 3 ст. 1, п. 1 ст. 35 Закона о прокуратуре, в соответствии с процессуальным законодательством и другими федеральными законами прокурор наделен статусом лица, участвующего в рассмотрении дел судами. Однако в законодательстве о конституционном судопроизводстве такого положения не имеется.

В соответствии со ст. 104.1 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Россий-

ской Федерации» Генеральная прокуратура Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о возможности исполнения решения межгосударственного органа вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер по его исполнению, данное решение основано на положениях международного договора Российской Федерации в истолковании, предположительно приводящем к расхождению этих положений с положениями Конституции Российской Федерации. Решение об обращении с указанным запросом принимается на основании заключения федеральных государственных органов, в компетенцию которых входит принятие мер по исполнению решений межгосударственного органа, либо на основании собственного вывода Генеральной прокуратуры Российской Федерации о невозможности исполнения решения межгосударственного органа.

На основании ст. 104.5 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Генеральная прокуратура Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию. К запросу прилагаются соответствующее решение иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража) либо его надлежащим образом заверенная копия и перевод решения на русский язык, если оно вынесено на другом языке. Если международный (межгосударственный) суд является межгосударственным органом в соответствии с международным договором, стороной которого является Российская Федерация, запрос направляется и дело рассматривается в соответствии с главой XIII.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В соответствии с п. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Таким образом, отдельные положения законодательства определяют право Генерального прокурора Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации по определенным вопросам.

В соответствии с п. 2.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 31.08.2023 № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» прокурорам субъектов Российской Федерации, городов, районов, приравненным к ним специализированным прокурорам в соответствии с компетенцией при необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций и уставов в порядке конституционного судопроизводства надлежит направлять проект запроса в Конституционный Суд Российской Федерации в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

По делу, рассматриваемому Конституционным Судом Российской Федерации, не предусматривается выступление прокурора с заключениями, аналогичными заключениям в арбитражном, гражданском или административном судопроизводстве. Если обращение в Конституционный Суд Российской Федерации направила не Генеральная прокуратура Российской Федерации, к выступлению в судебном заседании может быть приглашен представитель Генерального прокурора Российской Федерации. Участие полномочного представителя Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации (далее — полномочный представитель) регулируется приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 13.11.2013 № 491 «О полномочном представителе Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации» (далее в параграфе — Приказ о полномочном представителе). Полномочный представитель участвует в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации без специального на то решения Генерального прокурора Российской Федерации на основании Приказа о полномочном представителе

и документа, подтверждающего его полномочия. При необходимости участия в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, наряду с полномочным представителем, иных работников прокуратуры они назначаются специальным распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации (п. 1 Приказа о полномочном представителе).

Полномочный представитель согласно п. 2 Приказа о полномочном представителе:

докладывает Генеральному прокурору Российской Федерации о делах, принятых Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению и назначенных к слушанию;

представляет Генерального прокурора Российской Федерации в конституционном судопроизводстве в случаях, когда его участие предусмотрено федеральным законодательством;

участвует по приглашению Конституционного Суда Российской Федерации в его заседаниях, представляет позицию Генеральной прокуратуры Российской Федерации по рассматриваемому обращению;

разрабатывает во взаимодействии с подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации и представляет Генеральному прокурору Российской Федерации проекты обращений в Конституционный Суд Российской Федерации;

поддерживает в Конституционном Суде Российской Федерации обращения и заключения Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

уточняет и изменяет по согласованию с Генеральным прокурором Российской Федерации основания обращений в Конституционный Суд Российской Федерации;

вносит в необходимых случаях Генеральному прокурору Российской Федерации предложения по организации и обеспечению исполнения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации;

запрашивает у руководителей структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Университета прокуратуры Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур необходимые для представительства заключения, материалы и информацию;

использует банки информационных данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации и подчиненных прокуратур;

обращается к руководителям подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур с просьбой об истребовании у руководителей государственных органов и органов местного самоуправления необходимых документов и других материалов;

выполняет иные действия, связанные с исполнением обязанностей по представлению Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации.

Полномочный представитель осуществляет взаимодействие с советниками Генерального прокурора Российской Федерации, старшими помощниками и помощниками Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, помощниками заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по особым поручениям, начальниками главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Университетом прокуратуры Российской Федерации, прокурорами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним специализированными прокурорами, правоохранительными органами и органами государственной власти Российской Федерации (п. 3 Приказа о полномочном представителе).

Осуществление делопроизводственного обеспечения деятельности полномочного представителя возложено на аппарат Генерального прокурора Российской Федерации Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации и управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральном округе (п. 4 Приказа о полномочном представителе).

Решение вопросов финансового, материально-технического и транспортного обеспечения деятельности полномочного представителя возложено на начальника управления делами Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральном округе (п. 5 Приказа о полномочном представителе).

Далее будут рассмотрены особенности организации участия прокурора в различных видах судопроизводства: уголовном, административном, гражданском, арбитражном.

§ 2.7. ОРГАНИЗАЦИЯ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ СУДАМИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ

Участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел — одно из важнейшей направлений деятельности органов прокуратуры. Работа прокурора в этом направлении строится в соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Пунктом 3 ст. 1 Закона от о прокуратуре установлено, что прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают (использована терминология Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации») противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя (ч. 2 ст. 35 Закона о прокуратуре). В соответствии с принципом состязательности и равноправия сторон, на основании ч. 3 ст. 37 УПК РФ, в ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность.

Преимущественно вопросы реализации прокурорами предоставленных им полномочий в судебных стадиях уголовного судопроизводства, а также основы организации деятельности государственного обвинения в суде регламентированы ведомственными нормативными актами, ключевую роль в которых играет приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.06.2021 № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства». Кроме того, учитывая, что в ходе уголовного преследования могут быть ограничены конституционные права граждан — участников уголовного судопроизводства, вопросы организации работы прокурора на данном направлении прокурорской деятельности в определенной степени регулируются положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве». В целях оптимизации деятельности

прокуратуры, а также разграничения компетенции территориальных, военных и других специализированных прокуратур, обеспечения должного взаимодействия между ними при организации работы по поддержанию государственного обвинения необходимо руководствоваться и требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», который ориентирует при поддержании государственного обвинения руководствоваться требованиями приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации о взаимозаменяемости и согласованности действий.

Организация деятельности прокуратуры по участию прокурора в рассмотрении судами уголовных дел строится в соответствии с трехзвенной системой прокуратуры Российской Федерации.

1. Генеральная прокуратура Российской Федерации (Главное уголовно-судебное управление, управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах).

2. Прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры (подразделения, поддерживающие государственное обвинение в суде: управления и отделы).

3. Прокуратуры городов, районов, а также приравненные к ним прокуратуры (структурные подразделения по поддержанию государственного обвинения в суде либо по поручению руководителя органа прокуратуры; практически все прокуроры поддерживают государственное обвинение в судах).

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации поддержание государственного обвинения возложено на Главное уголовно-судебное управление, вопросы деятельности которого в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2013 № 127 «О распределении обязанностей между руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации» курирует один из заместителей Генерального прокурора Российской Федерации. Генеральным прокурором Российской Федерации 19.08.2021 утверждено Положение о Главном уголовно-судебном управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее в параграфе — Положение о ГУСУ).

Главное уголовно-судебное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации — самостоятельное структурное подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации (п. 1.1 Положения о ГУСУ), включающее:

управление государственных обвинителей в составе четырех отделов;

управление по обеспечению участия прокуроров в апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции в составе семи отделов (пяти апелляционных отделов и двух отделов по обеспечению участия прокуроров в Верховном Суде Российской Федерации);

кассационно-надзорное управление в составе четырнадцати отделов (девяти кассационных отделов, четырех зональных отделов и организационно-аналитического отдела);

управление методико-аналитического обеспечения участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства в составе двух отделов (отдел анализа правоприменительной практики и организационно-методический отдел);

управление документационного обеспечения в составе двух отделов.

В функции Главного уголовно-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации входит организация и осуществление поддержания государственного обвинения, организация обжалования и обжалование незаконных, необоснованных и несправедливых судебных решений по уголовным делам, организация участия и участие в судах апелляционной и кассационной инстанций, организация рассмотрения и рассмотрение жалоб на судебные решения в пределах своей компетенции и другое.

Работа Управления государственных обвинителей организована в соответствии с предметно-зональным принципом, при этом основная деятельность — это организация, осуществление и контроль поддержания государственного обвинения по уголовным делам, обвинительные заключения по которым утверждены Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями, обжалование в апелляционном порядке судебных решений по этим уголовным делам и участие в их рассмотрении в суде апелляционной, а при необходимости и кассационной инстанции (п. 4.2 Положения о ГУСУ).

Организация работы управлений по обеспечению участия прокуроров в апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции и кассационно-надзорного управления строится также в соответствии с предметно-зональным принципом, а распределение обязанностей осуществляется на основании распоряжения заместителей начальника Главного управления (начальника управления по обеспечению участия прокуроров в апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции и начальника управления кассационно-надзорного управления соответственно).

В соответствии с Положением о главном управлении и управлениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации по федеральным округам (далее в параграфе — Положение об управлениях) (Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальневосточном, Южном и Северо-Кавказском), утвержденным Генеральным прокурором Российской Федерации 11.07.2022, главное управление и управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по федеральным округам (далее в параграфе — управления по округам) являются самостоятельными структурными подразделениями, которые дислоцируются в центрах соответствующих федеральных округов (п. 1.1 Положения об управлениях).

В прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах также создаются специальные подразделения, поддерживающие государственное обвинение в суде (управления, отделы), деятельность которых регламентируется приказом регионального прокурора об организации поддержания государственного обвинения в суде прокурорами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и заключается в организации и поддержании государственного обвинения по уголовным делам в первой и апелляционной инстанциях, контроле исполнения территориальными прокурорами и приравненными к ним прокурорами иных специализированных прокуратур поручений о поддержании государственного обвинения по уголовным делам.

Деятельность районных, городских и приравненных к ним специализированных прокуратур по поддержанию государственного обвинения регламентируется приказами вышестоящих прокуратур (Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним

специализированных прокуратур). Как правило, в данных прокуратурах отсутствуют специализированные структурные подразделения (например, отделы), поэтому по поручению прокурора практически все прокурорские работники поддерживают государственное обвинение в судах.

При поддержании государственного обвинения прокурорами решаются задачи по обеспечению законности и обоснованности государственного обвинения (п. 4 ст. 37 УПК РФ), а также обеспечению законности приговоров, определений и постановлений суда, вынесенных в связи с рассмотрением уголовных дел⁹⁶. Для этого особое внимание уделяется более узким вопросам, таким как: тщательная подготовка к рассмотрению уголовного дела судом, изучение и анализ законодательства и судебной практики применительно к конкретному преступлению, поручение поддержания государственного обвинения по уголовным делам, рассматриваемым судом с участием присяжных заседателей либо имеющим особую общественную значимость, наиболее квалифицированным государственным обвинителям, обладающим соответствующими личностными и профессиональными качествами; организация и обеспечение законности, обоснованности и своевременности принесения апелляционных, кассационных и надзорных представлений на незаконные, необоснованные и подлежащие изменению или отмене судебные решения, и ряд у других⁹⁷.

Участвуя в рассмотрении уголовного дела судом, государственный обвинитель от имени государства в публичных интересах, в соответствии с ч. 5 ст. 246 УПК РФ, представляет доказательства обвинения, активно и непосредственно участвует в исследовании доказательств, в том числе представленных стороной защиты, излагая суду свое мнение по существу обвинения и по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства, высказывает предложение о назначении подсудимому наказания.

При решении вопроса о распределении обязанностей работников прокуратуры на данном направлении необходимо учитывать количество и состав судейского корпуса, категорию и сложность

⁹⁶ Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под науч. ред. Ю. Е. Винокурова. 7-е изд., перераб. и доп. С. 301.

⁹⁷ Там же.

рассматриваемых ими дел, общее количество сотрудников прокуратуры, количество лиц, для которых данные обязанности являются основными, количество лиц, не имеющих опыта работы, в том числе на данном направлении. Неравномерное и неграмотное распределение нагрузки по участию прокуроров в суде снижает качество выполнения ими своих должностных обязанностей⁹⁸. Важно учитывать, что по наиболее сложным, многоэпизодным делам целесообразно создавать группы государственных обвинителей с одновременным определением руководителя группы и распределением обязанностей внутри такой группы.

При организации работы на данном направлении прокурорской деятельности, руководитель прокуратуры (структурного подразделения) обязан обеспечить оптимальное и равномерное распределение нагрузки на государственных обвинителей с учетом их квалификации и опыта работы, сложности и объема уголовных дел, по которым поддерживается государственное обвинение, что прямо предусмотрено в п. 1.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30.06.2021 № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства».

Кроме того, письменное поручение о поддержании государственного обвинения по конкретному уголовному делу должно быть дано заблаговременно, чтобы государственный обвинитель имел реальную возможность подготовиться к судебному разбирательству, поскольку от квалифицированной и активной позиции, профессионализма государственного обвинителя в значительной степени зависят законность и справедливость рассмотрения уголовного дела, соблюдение прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

В ходе организации поддержания государственного обвинения в суде отдельного рассмотрения заслуживают обстоятельства, исключающие возможность участия государственного обвинителя в производстве по уголовному делу (ст. 61 и 62 УПК РФ). Следует не допускать возможность выбора прокурорами дел, по которым ими будет поддерживаться государственное обвинение, а также случаи немотивированной замены государственного обвинителя.

⁹⁸ Организация работы органов прокуратуры районного звена.

Руководитель прокуратуры (структурного подразделения) для эффективной организации работы должен учитывать такие особенности судебного разбирательства, как проведение его в особом либо в общем порядке судопроизводства, рассмотрение уголовного дела в отношении несовершеннолетнего либо с участием таких лиц, рассмотрение уголовного дела о преступлениях, совершенных организованной группой, рассмотрение уголовного дела с участием присяжных заседателей и другие особенности.

На подготовительной стадии необходимо учесть, что п. 9.2.3 Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации предусматривает ведение в прокуратуре надзорного производства по уголовному делу, назначенному к рассмотрению судом. Надзорное производство, в котором содержатся копии процессуальных документов, необходимых для подготовки к судебному заседанию и участию в нем (обвинительное заключение, обвинительный акт, протокол задержания, постановления о возбуждении уголовного дела, о продлении срока следствия, об избрании меры пресечения и о продлении сроков ее действия, о привлечении в качестве обвиняемого, о производстве обыска, выемки и другие процессуальные документы), государственный обвинитель должен получить для предварительного ознакомления с материалами уголовного дела. Однако изучение указанных материалов служит лишь предварительным ознакомлением с уголовным делом, по которому предстоит поддерживать государственное обвинение, не заменяя тщательного изучения всего объема материалов уголовного дела. Заблаговременная подготовка государственного обвинителя к судебному заседанию включает беспристрастную оценку всей совокупности доказательств по уголовному делу, определение тактики исследования доказательств (которую государственный обвинитель определяет самостоятельно).

Для надлежащей организации работы по поддержанию государственного обвинения в некоторых случаях требуется общение государственного обвинителя со следователем (дознавателем) в целях выяснения обстоятельств, сведения о которых отсутствуют в материалах уголовного дела (версии стороны защиты, степень вероятности изменения показаний свидетелями, потер-

певшими, возможность дополнения доказательств со стороны обвинения в ходе судебного следствия)⁹⁹, установление деловых контактов с представителями судейского сообщества, правоохранительных органов, осуществляющих оперативное сопровождение. Положительное влияние имеют такие мероприятия организационного характера, как заслушивание государственного обвинителя руководителем (начальником структурного подразделения) либо более опытным работником прокуратуры перед выступлением в прениях, оказание практической помощи прокурорским работникам, прослушивание выступлений других государственных обвинителей, обсуждение на межведомственных оперативных совещаниях хода и результатов рассмотрения уголовных дел и т. д.

Государственный обвинитель обязан активно участвовать в исследовании доказательств и способствовать принятию судом законного, обоснованного и справедливого решения, соблюдению прав, свобод и законных интересов участников процесса, требований закона о разумном сроке уголовного судопроизводства. При формировании своей позиции относительно наказания государственный обвинитель должен руководствоваться требованиями закона, предлагая суду основное и дополнительное наказание, применение конфискации имущества либо высказывая позицию об отказе от уголовного преследования невиновных и их реабилитации, что в той же мере отвечает назначению уголовного судопроизводства, что и поддержание обоснованного обвинения. В случае отказа от обвинения или его изменения в соответствии с чч. 7 и 8 ст. 246 УПК РФ прокурор, поручивший поддерживать обвинение, уведомляет об этом прокурора, утвердившего обвинительное заключение (обвинительный акт, обвинительное постановление) или постановление. В случае принципиального несогласия с этой позицией прокурор, утвердивший обвинительное заключение (обвинительный акт, обвинительное постановление) или постановление, вправе лично поддержать обвинение либо поручить это работникам курируемого им подразделения. Вместе с тем положения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30.06.2021 № 376 «Об участии прокуроров в судебных

⁹⁹ Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Ч. 2 / О. С. Капинус, С. Г. Кехлеров, Л. И. Александрова [и др.] ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. 432 с.

стадиях уголовного судопроизводства», изложенные в п. 3.9, в случае отказа от обвинения требуют от государственного обвинителя руководствоваться законом и совестью, при этом основываться на всестороннем исследовании доказательств. Мотивированные отказ от обвинения, изменение обвинения в сторону смягчения следует представлять суду в письменной форме. Кроме того, государственный обвинитель представляет суду в письменном виде предложенные формулировки решений по вопросам, указанным в ч. 1 ст. 299 УПК РФ.

Особое внимание руководителю прокуратуры (структурного подразделения) следует обращать на проверку законности, обоснованности и справедливости судебных решений, вынесенных подчиненными работниками, на внесение представлений (апелляционных, кассационных и надзорных) и направление возражений на жалобы в случаях, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации, на строгое соблюдение сроков внесения представлений (возражений) и их качество (недопущение при этом случаев внесения необоснованных представлений).

Важной частью в организации работы по поддержанию государственного обвинения является отчет государственного обвинителя о результатах рассмотрения уголовного дела судом, подаваемый в форме рапорта прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение, также направляемый в вышестоящую прокуратуру для оценки законности и справедливости судебного решения. Таким образом, информацию об итоговом судебном решении (приговоре, постановлении), вынесенном по результатам судебного разбирательства, не позднее дня, следующего за днем провозглашения судебного решения, государственный обвинитель кратким рапортом обязан доложить прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение, отразив основные данные о рассмотренном уголовном деле и высказав предварительное мнение о наличии либо отсутствии оснований для внесения апелляционного (кассационного) представления. Подробный рапорт, содержащий окончательное заключение о законности и обоснованности судебного решения с мотивированным мнением относительно наличия оснований для принесения апелляционного представления, предоставляется не позднее дня, следующего за днем вручения копии итогового судебного решения. Рапорты вместе с копией судебного решения, а также предложенные формулировки

решений по вопросам, перечисленным в ч. 1 ст. 299 УПК РФ, приобщаются к надзорному (наблюдательному) производству.

В установленный законом срок государственный обвинитель изучает протокол судебного заседания и при необходимости аудиозапись судебного заседания, на которые он вправе принести замечания; копии последних приобщаются к надзорному (наблюдательному) производству.

В целях повышения эффективности прокурорской деятельности и качества аналитической работы на указанном направлении деятельности до сведения должностных лиц, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, доводятся выявленные в ходе судебного разбирательства нарушения закона, просчеты и ошибки, допущенные на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Организация поддержания государственного обвинения по уголовному делу, назначенному к рассмотрению с участием присяжных заседателей, в целом осуществляется по общим правилам, но с учетом специфических особенностей. Для качественного выполнения своих профессиональных обязанностей прокурорский работник, поддерживающий государственное обвинение, должен знать все тонкости такого судебного процесса (законодательство, морально-психологические аспекты участия в суде присяжных заседателей, организационные и процедурные особенности). С одной стороны, также необходимо детально знать все материалы уголовного дела, досконально проанализировать действующее законодательство и судебную практику, положения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.11.2005 № 23 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей». С другой — необходимо заранее определиться с тактикой и формой представления доказательств присяжным заседателям как лицам, не относящимся к профессиональным юристам. Если в материалах уголовного дела имеются доказательства на цифровом носителе (аудио- и видеоматериалы) и (или) вещественные доказательства, необходимо заранее с ними ознакомиться, чтобы избежать досадной неожиданности в ходе исследования их в суде, а также решить вопрос о целесообразности демонстрации их присяжным заседателям.

Руководитель прокуратуры (структурного подразделения), исходя из особенностей работы по участию прокурора в рассмотрении судами уголовных дел (публичный характер, сложность, многоэтапность), должен держать на постоянном контроле деятельность государственных обвинителей, на регулярной основе контролировать результаты рассмотрения уголовных дел, в необходимых случаях давать рекомендации по осуществлению дальнейших действий. Важно уделять достаточное внимание методической помощи по поддержанию государственного обвинения, вопросам повышения квалификации подчиненных работников, особенно прокуроров, не имеющих достаточного опыта участия в судебных процессах. К участию в проведении учебных мероприятий должны привлекаться наиболее опытные работники прокуратуры, ученые-юристы. В последние годы широкое распространение и положительную оценку получило участие прокуроров во Всероссийском конкурсе имени О. Т. Анкудинова на звание «Лучший государственный обвинитель».

В целях успешного выполнения задач по поддержанию государственного обвинения необходимо эффективно наладить информационно-аналитическую работу в этом направлении, которая должна проводиться на постоянной основе с учетом тенденции развития уголовного и уголовно-процессуального законодательства, судебной практики, положительного опыта других прокуратур¹⁰⁰. Для организации надлежащей работы необходимо обеспечить работникам прокуратуры доступ к справочно-правовой системе «КонсультантПлюс», информационно-правовому portalу «Гарант», государственной автоматизированной системе ГАС «Правосудие», а также сети «Интернет».

В заключение отметим, что организация работы по поддержанию государственного обвинения в прокуратурах всех уровней должна быть направлена на соблюдение конституционных ценностей всех участников уголовного судопроизводства, всемерное содействие вынесению судом законного, обоснованного и справедливого судебного решения, обеспечение взаимодействия подразделений, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания, с подразделениями, участвующими в рассмотрении уголовных

¹⁰⁰ Организация работы органов прокуратуры районного звена.

дел судами, для повышения качества поддержания государственного обвинения; на выработку рекомендаций по совершенствованию участия прокурора в судебных стадиях уголовного производства и по устранению выявленных в ходе судебного разбирательства ошибок и просчетов, допускаемых при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания.

§ 2.8. ОРГАНИЗАЦИЯ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Участие прокурора в гражданском и административном судопроизводстве регламентировано Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Гражданским процессуальным кодексом, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе», от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», от 10.10.2019 № 715 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением», от 15.03.2018 № 144 «Об организации работы по обеспечению представительства и защите интересов органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в судах».

Предусмотрены две формы участия: *инициативная* (при обращении в суд с иском, административным иском в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, ч. 1 ст. 39 КАС РФ) и *для дачи заключения* (в установленных законом случаях), включая стадии пересмотра судебных постановлений. В соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прокурор участвует в рассмотрении гражданских дел о выселении (о признании неприобретшими, утратившими, прекратившими право пользования жилым помещением, об изъятии жилого помещения

для государственных и муниципальных нужд и выселении (выплате выкупной цены за объект), о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, о возвращении ребенка или об осуществлении прав доступа (ч. 1 ст. 244.15 ГПК РФ), об усыновлении (ст. 273 ГПК РФ, ч. 1 ст. 125 Семейного кодекса Российской Федерации) и об отмене усыновления (ст. 140 Семейного кодекса Российской Федерации), о признании гражданина безвестно отсутствующим, об объявлении гражданина умершим (ч. 3 ст. 278 ГПК РФ), о принудительном направлении гражданина на судебно-психиатрическую экспертизу (ст. 283 ГПК РФ), об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами (ч. 1 ст. 284 ГПК РФ), о признании гражданина дееспособным (ч. 3 ст. 286 ГПК РФ), об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (ст. 288 ГПК РФ), о лишении родительских прав (ч. 2 ст. 70 Семейного кодекса Российской Федерации), о восстановлении в родительских правах (ч. 2 ст. 72 Семейного кодекса Российской Федерации), об ограничении родительских прав (ч. 4 ст. 73 Семейного кодекса Российской Федерации).

В силу ч. 4 ст. 45 ГПК РФ в целях обеспечения законности прокурор по своей инициативе или инициативе суда вступает на любой стадии процесса для дачи заключения в дела о признании недействительными сделок, совершенных с нарушением законодательства, устанавливающего специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств; о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда, ходатайства о признании и приведении в исполнение решения иностранного суда и иностранного арбитражного решения; в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о том, что являющийся предметом судебного разбирательства спор инициирован в целях уклонения от исполнения обязанностей и процедур, предусмотренных законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательством о налогах

и сборах, валютным законодательством Российской Федерации, правом Евразийского экономического союза в сфере таможенных правоотношений и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, а также законодательством, устанавливающим специальные экономические меры, меры воздействия (противодействия) на недружественные действия иностранных государств, и (или) возник из мнимой или притворной сделки, совершенной в указанных целях.

В соответствии с ч. 7 ст. 39 КАС РФ прокурор участвует в рассмотрении административных дел: об оспаривании нормативного правового акта (ч. 4 ст. 213 КАС РФ), по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ч. 3 ст. 243 КАС РФ, ч. 7 ст. 3 Федерального закона от 23.10.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»), о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ч. 3 ст. 268 КАС РФ), об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (ч. 3 ст. 272 КАС РФ), о госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном и порядке (ч. 5 ст. 277 КАС РФ), о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке (ч. 4 ст. 280 КАС РФ), а также по жалобам лиц на действия медицинских работников, иных специалистов, работников социального обеспечения, а также врачебных комиссий, ущемляющих права и законные интересы граждан при оказании им психиатрической помощи (ч. 1 ст. 48 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»), о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ч. 4 ст. 283 КАС РФ), о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни (ч. 3 ст. 285.1 КАС РФ), о помещении

несовершеннолетнего в центр временного содержания (ч. 5 ст. 285.9 КАС РФ), по делам, связанным с пребыванием несовершеннолетнего в учебном учреждении закрытого типа (ч. 7 ст. 285.16 КАС РФ).

Также прокурор участвует в гражданском и административном судопроизводстве, обеспечивая представительство интересов органов прокуратуры Российской Федерации по делам, по которым органы прокуратуры и (или) их должностные лица являются стороной спорных правоотношений, заинтересованными или третьими лицами.

Целями участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве, как и прокурорской деятельности в целом, являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).

Задачами участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве являются: защита и реальное восстановление нарушенных прав, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и обеспечение законности на всех стадиях гражданского и административного судопроизводства (п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Должностные лица, участвующие в рассмотрении гражданских и административных дел судами. Как правило, участвуют работники прокуратур соответствующего уровня по месту нахождения суда, в производстве которого находится дело (п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»; в п. 6.1 этого Приказа закреплено, что участие в рассмотрении дел Верховным Судом Российской Федерации, апелляционными и кассационными судами общей юрисдикции обеспечивается должностными лицами Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, при необходимости — иных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации). Работники прокуратур субъектов Российской Федерации

(профильных и при необходимости иных подразделений) участвуют в рассмотрении дел верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области и судом автономного округа; работники городских и районных прокуратур — в рассмотрении дел районными судами общей юрисдикции и мировыми судьями.

Транспортные прокуроры поддерживают в судах общей юрисдикции предъявленные ими иски (заявления) (п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»). Аналогичные полномочия имеют природоохранные и иные специализированные прокуроры. При пересмотре судебных постановлений по таким искам (заявлениям) кассационными судами общей юрисдикции, Верховным Судом Российской Федерации участвуют работники Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Руководителям прокуратур и их заместителям необходимо принимать личное участие в рассмотрении судами дел, имеющих особую актуальность и значимость для защиты прав и интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

При обеспечении представительства интересов органов прокуратуры Российской Федерации в качестве ответчика, третьего или заинтересованного лица необходимо привлечение к участию в деле прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней специализированной прокуратуры, поскольку прокуратуры городов и районов, приравненные к ним специализированные прокуратуры самостоятельными юридическими лицами не являются.

Полномочия работника, участвующего в рассмотрении дела по иску (административному иску) прокурора, подтверждаются служебным удостоверением. Представления суду доверенности не требуется. Аналогичным образом подтверждаются полномочия прокурора, участвующего в деле для дачи заключения в порядке чч. 3, 4 ст. 45 ГПК РФ, ч. 7 ст. 39 КАС РФ. Полномочия представителя органа прокуратуры Российской Федерации

и (или) его должностного лица на ведение дела в суде необходимо подтверждать служебным удостоверением и доверенностью (п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2018 № 144 «Об организации работы по обеспечению представительства и защите интересов органов и организаций прокуратуры Российской Федерации в судах»).

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что в соответствии со своим конституционно-правовым статусом, находящим закрепление в ст. 129 Конституции Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации, осуществляя от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, выступает в качестве единой федеральной централизованной системы органов, должностные лица которых участвуют в рассмотрении дел судами, реализуя свои полномочия, предусмотренные федеральным законодательством (ст. 1, 35 и 54 Закона о прокуратуре). Будучи основанными на законе, названные полномочия не требуют подтверждения доверенностью, что не исключает возможности участия должностного лица прокуратуры в рассмотрении судом дела по заявлению, поданному другим должностным лицом данного органа, притом что правом на изменение основания или предмета заявленных требований, изменение размера требований, на полный или частичный отказ от таких требований обладает прокурор, подавший заявление (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2020 № 2299-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фаттаховой Римы Раифовны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 45, частью второй статьи 48, статьей 51, а также частями первой и третьей статьи 53 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»).

Организация взаимодействия при участии прокурора в гражданском и административном судопроизводстве. Основой эффективной организации работы является надлежащее внешнее и внутреннее взаимодействие¹⁰¹.

¹⁰¹ Основы организации и управления ... С. 30.

Внешнее взаимодействие должно быть на всех уровнях налажено с судами общей юрисдикции. Требуется принимать меры к своевременному получению, в том числе с использованием официальных сайтов и иных электронных систем судов, информации о делах, подлежащих рассмотрению с участием прокурора.

Для эффективной реализации полномочий, предоставленных ч. 4 ст. 45 ГПК РФ, в частности для обращения с заявлениями о пересмотре судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам, необходимо межведомственное взаимодействие с Росфинмониторингом, налоговыми органами, службой судебных приставов, в том числе посредством заключения межведомственных соглашений. Положительным примером является, например, заключение прокуратурами субъектов Российской Федерации межведомственных соглашений с региональными Управлениями Федеральной службы судебных приставов о порядке информирования прокуроров о подозрительных исполнительных документах (см.: Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10.10.2022 № 33/1-28-2022 «Обзор некоторых аспектов противодействия незаконным финансовым операциям, совершаемым в целях вывода денежных средств в теневой оборот»).

Внутреннее взаимодействие осуществляется на основе организационно-управленческих связей: субординационных (основанных на подчинении), реординационных (обратные связи), координационных (между равными, не подчиненными должностными лицами)¹⁰².

Анализ организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации позволяет выделить вопросы, для решения которых требуется обеспечить внутреннее взаимодействие в одной прокуратуре, между прокуратурами одного звена, между нижестоящими и вышестоящими прокуратурами:

обмен информацией о фактах нарушения законов (п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»)¹⁰³;

¹⁰² Основы организации и управления ... С. 30.

¹⁰³ Требуется инициировать общенадзорные проверки по фактам нарушений, о которых стало известно при рассмотрении дел в суде (например, если при рассмотрении трудового спора выявлены нарушения в действиях работодателя, следует инициировать проверку на предмет соблюдения прав других работников).

согласование документов прокурорского реагирования. Предусмотрено согласование заявлений (исков), а также гражданских исков, предъявляемых в порядке ч. 3 ст. 44 УПК РФ, проектов постановлений о возбуждении дела об административном правонарушении, подлежащих рассмотрению судом, подготовившими их подразделениями с подразделениями, обеспечивающими участие в гражданском, арбитражном, административном судопроизводстве (п. 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», п. 2.11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»);

организация участия прокуроров в рассмотрении дел судами. При организации участия прокуроров в рассмотрении дел судами должно быть налажено взаимодействие между прокуратурами одного звена и разных звеньев для обеспечения участия прокуроров в соответствии с предоставленными полномочиями; для обеспечения участия территориальных прокуроров при рассмотрении дела в суде, расположенном в другом субъекте Российской Федерации либо на удаленном расстоянии (п. 4.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве», п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»).

Правом на изменение основания или предмета заявленных требований, изменение размера требований, на полный или частичный отказ от таких требований обладает прокурор, предъявивший заявление. В случае возникновения обстоятельств, указывающих на необходимость совершения перечисленных процессуальных действий, участвующему в деле прокурору следует незамедлительно информировать об этом прокурора, инициировавшего обращение в суд.

О результатах рассмотрения дела требуется сообщать прокурору, предъявившему заявление, не позднее трех дней со дня принятия судебного постановления с последующим направлением

его копии для обеспечения проверки законности и обоснованности принятого решения (п. 4.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Также взаимодействие необходимо для участия в процессах уполномоченных должностных лиц. Так, в соответствии с п. 4.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» участие в рассмотрении судом протеста на постановление по делу об административном правонарушении, в том числе вынесенное несудебным органом, необходимо поручать подразделению (помощнику прокурора), обеспечивающему участие в гражданском и (или) арбитражном процессе. В соответствии с п. 3.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» подразделение (помощник прокурора), обеспечивающее участие в гражданском и (или) арбитражном процессе, участвует в рассмотрении судом возбужденного прокурором дела об административном правонарушении;

обеспечение фактического исполнения судебных постановлений. Например, при исполнении решений судов по гражданским и административным делам предусмотрена необходимость передачи исполнительных документов, подлежащих выдаче прокурору как взыскателю, для контроля исполнения в подразделение прокуратуры, осуществляющее организацию надзора за деятельностью судебных приставов по исполнению судебных постановлений (п. 4.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»). По делам об административных правонарушениях, возбужденных прокурором, на участвующего в деле прокурора возлагается обязанность направлять копию вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания в подразделение, осуществляющее надзор за исполнением законов судебными приставами (п. 3.5 приказа Генерального прокурора Российской

Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»);

взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью»).

Организация участия прокуроров в рассмотрении судами дел. Для обеспечения эффективного участия прокуроров в рассмотрении судами дел необходимо организовать работу на каждом этапе этого участия.

С учетом стадий гражданского и административного судопроизводства возможно выделить четыре этапа, которые требуется учитывать как руководителю, так и прокурору, участвующему в деле.

1. Подготовка к участию в рассмотрении судами дел (изучение материалов дела, законодательства, подлежащего применению, и судебной практики, определение обстоятельств, подлежащих выяснению, оценка полноты и качества доказательственной базы).

2. Участие в рассмотрении судами дел (включая стадии апелляционного, кассационного и надзорного обжалования, пересмотра по новым и вновь открывшимся обстоятельствам). Необходимо руководствоваться постановлениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.06.2021 № 16 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции», от 22.06.2021 № 17 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции», от 11.06.2020 № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции», от 09.07.2020 № 17 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции», от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», от 17.12.2020

№ 42 «О применении норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства», от 11.12.2012 № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений».

На данном этапе необходимо активно реализовывать предоставленные процессуальные полномочия (участвовать в исследовании доказательств, заявлять ходатайства, в том числе о вынесении частного определения (ст. 226 ГПК РФ, ст. 200 КАС РФ), подавать в письменной форме замечания на протокол и аудиозапись судебного заседания с указанием на допущенные в них неточности и (или) на их неполноту (ст. 231 ГПК РФ, 207 КАС РФ) в целях предотвращения утраты доказательств процессуальных нарушений), обжаловать судебные постановления.

Заключение прокурора по делам, по которым его участие обязательно, должно быть мотивированным и содержать правовую позицию по каждому заявленному требованию.

3. Проверка судебных постановлений в установленные законом процессуальные сроки требует своевременного получения состоявшегося судебного акта, его изучения на предмет наличия либо отсутствия правовых оснований для отмены. Процессуальное законодательство предоставляет прокурору право обжаловать судебные постановления вне зависимости от его фактического участия в рассмотрении дела, а также в том случае, если он не был привлечен судом первой и (или) апелляционной инстанции к участию в деле, в котором его участие является обязательным в силу закона. Прокурор также вправе принести апелляционное (кассационное) представление в интересах лиц, указанных в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ и ч. 1 ст. 39 КАС РФ, не привлеченных к участию в деле, права которых нарушены судебным постановлением.

Право принесения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в деле; кассационного представления в Верховный Суд Российской Федерации, в кассационный суд общей юрисдикции — Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям, а также прокурорам субъектов

Российской Федерации, приравненным к ним специализированным прокурорам в пределах своей компетенции.

Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним специализированным прокурорам в случае принесения представления в апелляционный или кассационный суды общей юрисдикции необходимо обеспечить в пятидневный срок направление его копии и наблюдательного производства по делу в электронном виде с использованием единой защищенной сети передачи данных органов прокуратуры Российской Федерации (при отсутствии технической возможности — в бумажном виде) в территориальный отдел апелляционно-кассационного управления Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по месту дислокации апелляционного или кассационного судов общей юрисдикции (п. 7.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Для оспаривания судебного постановления в Верховном Суде Российской Федерации прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним специализированным прокурорам предписано обращаться с проектом кассационного представления к Генеральному прокурору Российской Федерации или его заместителю.

В случае обжалования судебных постановлений иными участниками процесса в апелляционный суд общей юрисдикции и при отсутствии оснований для принесения апелляционного представления необходимо обеспечить подготовку и направление возражений на жалобу в соответствии с требованиями процессуального законодательства (п. 7.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

При обжаловании судебных постановлений иными участниками процесса в кассационный суд общей юрисдикции и при отсутствии оснований для принесения кассационного представления требуется обеспечить подготовку и направление не позднее пяти дней до установленного судом срока в территориальные отделы возражений на жалобу и наблюдательного производства по делу

в электронном виде (при отсутствии технической возможности — в бумажном виде) для формирования единой правовой позиции (п. 7.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Возражения подписываются прокурором, участвовавшим в деле (для кассационных судов общей юрисдикции — прокурором, участвовавшим в апелляционной инстанции суда субъекта Российской Федерации), либо руководителем соответствующей прокуратуры или его заместителем.

При получении от иных участников процесса копии кассационной жалобы и приложенных к ней документов следует направлять их в территориальные отделы.

4. Участие по вопросам исполнения судебных постановлений:

получение исполнительного документа и передача его работнику прокуратуры, осуществляющему надзор за исполнением законов судебными приставами (в инициативной форме, по делам об административных правонарушениях, возбужденных прокурором);

участие в рассмотрении судом вопросов, связанных с исполнением судебных постановлений в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством (о предоставлении отсрочки, рассрочки исполнения).

Для повышения эффективности работы необходимы оказание методической и практической помощи, проведение обучающих занятий вышестоящими прокурорами для нижестоящих, а также самостоятельное повышение прокурорскими работниками квалификации, овладение необходимыми знаниями, умениями и навыками, поддержание их на должном уровне.

Делопроизводство. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним специализированным прокурорам требуется обеспечить формирование в электронном виде (при отсутствии технической возможности — в бумажном виде) единого наблюдательного производства по делу, в котором должны содержаться наиболее важные процессуальные документы (п. 8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

§ 2.9. ОРГАНИЗАЦИЯ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ

Прокурор в соответствии с ч. 1 ст. 52 АПК РФ вправе обратиться в суд с заявлением по делам, определенным в указанной статье. Также прокурор вправе вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом (категории дел определены в ч. 5 ст. 52 АПК РФ). Полномочия прокуроров по участию в арбитражном процессе в соответствии с ч. 2 ст. 52 АПК РФ разграничены следующим образом: обращение в Верховный Суд Российской Федерации направляет Генеральный прокурор Российской Федерации (его заместитель), в арбитражный суд субъекта Российской Федерации заявление (жалобу) направляет прокурор субъекта Российской Федерации, приравненный к нему прокурор (их заместители). Прокурор города, района вправе направить в арбитражный суд субъекта Российской Федерации заявление о привлечении к административной ответственности субъекта предпринимательской деятельности, а также в число обязанностей прокуроров указанного уровня входит подготовка проектов заявлений по делам, перечисленным в ч. 1 ст. 52 АПК РФ, и направление их на согласование в прокуратуру субъекта Российской Федерации.

По правилам ч. 5 ст. 52 АПК РФ участие в деле для обеспечения законности осуществляется прокурорами в аналогичном порядке.

Организация участия прокурора в арбитражном судопроизводстве регулируется приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»; от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»; от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»; от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»; от 10.10.2019 № 715 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением».

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации создано Главное гражданско-судебное управление, в состав которого вхо-

дит управление по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении судами гражданских, административных и арбитражных дел. Управление состоит из двух отделов: отдела судебного представительства и участия прокуроров в Верховном Суде Российской Федерации, отдел по обеспечению участия прокуроров в делах по экономическим спорам, административным правонарушениям и защите интеллектуальных прав.

Главное гражданско-судебное управление осуществляет координацию работы нижестоящих прокуратур; рассматривает и разрешает обращения и запросы по вопросам законности судебных постановлений; оказывает методическую и практическую помощь нижестоящим прокурорам. Отдел по обеспечению участия прокуроров в делах по экономическим спорам, административным правонарушениям и защите интеллектуальных прав осуществляет согласование проектов заявлений в арбитражные суды и подготавливает заявления в арбитражные суды; обеспечивает участие в рассмотрении арбитражных дел и дел об административных правонарушениях арбитражными судами всех инстанций, Судом по интеллектуальным правам, Верховным Судом Российской Федерации.

Соответствующие подразделения созданы и в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуратурах. Организация работы названных подразделений строится с учетом зонального, предметного, зонально-предметного принципов. На всех уровнях системы органов прокуратуры осуществляется организация и управление участием в арбитражном процессе.

В прокуратурах районов (городов), приравненных к ним специализированных прокуратурах определяются помощники, старшие помощники прокурора, которые в соответствии с распоряжением о распределении должностных обязанностей обеспечивают участие в рассмотрении дел судами. Применительно к участию в арбитражном процессе прокурорский работник прокуратуры города, района может по доверенности представлять прокуратуру субъекта Российской Федерации; прокурор города, района самостоятельно участвует в рассмотрении арбитражным судом дел об административном правонарушении по своему заявлению.

Организация участия прокурора в арбитражном процессе в части, урегулированной Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. Определяется, на наш взгляд, прокурором, дающим указания, поручения по оптимальной реализации полномочий подчиненному прокурорскому работнику, участвующему в деле, а также самим прокурорским работником (самоорганизация).

В заседаниях Президиума Верховного Суда Российской Федерации участвует Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель; в заседаниях Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации принимают участие представители Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации либо управления обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры (при обращении в арбитражный суд военного прокурора) (п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Особенности внепроцессуальной деятельности прокурора по отдельным подсистемам организации участия прокурора в арбитражном процессе.

1. В рамках внешнефункциональной подсистемы организации участия прокурора в арбитражном процессе осуществляется прием граждан, рассмотрение и разрешение обращений; изучение информации СМИ о фактах нарушений; изучение информации уполномоченных органов власти, органов контроля (надзора), правоохранительных органов, организаций, должностных лиц о фактах нарушений. Прокурор в целях обеспечения законности вправе вступить на любой стадии арбитражного процесса в дела, указанные в чч. 1, 5 ст. 52 АПК РФ, а также в дела об административных правонарушениях (ст. 202 и 207 АПК РФ, п. 7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»). Информация о рассматриваемых делах может быть получена из СМИ, от правоохранительных органов, на сайте суда и пр.

Во всех случаях привлечения к участию в деле прокурора, не предъявлявшего иск в арбитражный суд, прокурору, иници-

ровавшему арбитражный процесс, необходимо своевременно решать вопрос об оформлении процессуальных полномочий участвующего в деле прокурора (п. 4.7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»). Прокурор участвует в деле на основании служебного удостоверения. Иные работники прокуратуры участвуют в рассмотрении дела на основании служебного удостоверения и доверенности (п. 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»).

Для своевременного получения информации о правонарушениях, состоянии законности целесообразно взаимодействие прокурора с контролирующими органами, органами власти и органами местного самоуправления. Такое взаимодействие реализуется посредством организации совместных коллегий, совещаний; информация анализируется и обобщается ежемесячно, за квартал и год. По наиболее существенным вопросам создаются межведомственные рабочие группы.

Участвующий в деле прокурор осуществляет постоянное рабочее сотрудничество с судом с целью своевременного получения сведений о судебных заседаниях, получения возможности изучения материалов дела, формирования наблюдательных производств. Законодательство не возлагает на суды обязанность заранее извещать прокурора о делах, назначенных к рассмотрению на предстоящий период. Пункт 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» обязывает прокуроров отслеживать информацию о движении дела, размещаемую на официальном сайте суда.

Подготовку и направление в Верховный Суд Российской Федерации кассационных или надзорных представлений на судебные акты арбитражных судов осуществляет Главное гражданско-судебное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации либо управление обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры (при обращении в арбитражный суд военного прокурора) (п. 12 приказа Генерального прокурора Российской Федерации

от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

2. В рамках внутрисистемной подсистемы организации участия прокурора в арбитражном процессе осуществляется распределение обязанностей по подготовке заявлений и проектов заявлений в суды и участие в рассмотрении дела судом; анализ и обобщение прокурорской и судебной практики, организация информационно-аналитического обеспечения, контроль исполнения, планирование работы, взаимодействие прокурорских работников. Вышестоящие прокуратуры воздействуют на нижестоящие прокуратуры путем принятия и реализации управленческих решений, контроля, оценки деятельности¹⁰⁴, обобщения и распространения опыта по участию в судопроизводстве, издания приказов, указаний, информационных писем, обзоров и др.

Успешное осуществление деятельности и управление ею требует достаточного информационно-аналитического обеспечения. Основные вопросы аналитической деятельности прокурора, планирования работы, подготовки и направления документов информационно-методического характера, направления заданий и поручений, контроля исполнения, рассмотрения обращений и приема граждан, организации делопроизводства и иные вопросы регламентированы приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

Деятельность органов прокуратуры строится на плановой основе. Планирование осуществляется в соответствии с Регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, который установил планируемый период — полугодие. Аналогичный подход применяется в нижестоящих прокуратурах. На практике планирование также осуществляется на месяц, квартал, год. В планы работы включаются: обобщение исковой работы, анализ нарушений и причин отказов в удовлетворении требований прокуроров, обобщение работы по обжалованию актов судов, стажировки

¹⁰⁴ Прокуроры направляют статистические данные об участии в арбитражном процессе по формам: «ПМ» — утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2017 № 199 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета „Основные показатели работы прокурора“ по форме ПМ»; ГАС — утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2022 № 72.

и повышение квалификации работников, выступления в СМИ, мероприятия по правовому просвещению и др. Выполнение плановых мероприятий контролируется руководителями органа прокуратуры.

Порядок взаимодействия в системе органов прокуратуры определен приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве», пункт 3 которого требует обязательного согласования заявлений, подготовленных иными подразделениями, со структурными подразделениями, обеспечивающими участие прокуроров в арбитражном процессе. Проекты заявлений, поданных Суду по интеллектуальным правам, согласовываются с Главным гражданско-судебным управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации или управлением обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры (при подготовке проекта иска военным прокурором).

В рассмотрении дел арбитражными судами первой, апелляционной и кассационной инстанций участвуют представители соответствующего структурного подразделения прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуратур по месту нахождения арбитражного суда, рассматривающего дело (п. 4.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»). В связи с этим при обращении Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуроров и их заместителей с заявлением, апелляционной или кассационной жалобой в арбитражный суд, находящийся на территории другого субъекта Российской Федерации (если невозможно обеспечить участие в деле, в частности с использованием систем видео-конференц-связи, представителя прокуратуры, направившей заявление в арбитражный суд), подразделению по обеспечению участия прокурора в арбитражном процессе соответствующей прокуратуры надлежит незамедлительно направлять, в том числе посредством информационной системы органов прокуратуры, наблюдательное производство прокурору субъекта Российской Федерации, приравнен-

ному к нему военному прокурору либо прокурору иной специализированной прокуратуры по месту нахождения арбитражного суда с извещением о необходимости обеспечения участия в арбитражном процессе представителей данной прокуратуры (п. 4.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Учитывая, что в системе арбитражных судов создан Суд по интеллектуальным правам, в рассмотрении им дел по заявлениям Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуроров или их заместителей участвуют сотрудники Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации или управления обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры (при обращении в арбитражный суд военного прокурора). В связи с этим одновременно с направлением в Суд по интеллектуальным правам согласованного с Главным гражданско-судебным управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации или управлением обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры заявления соответствующим структурным подразделениям органов прокуратуры, подготовившим заявление, необходимо направлять наблюдательное производство в Главное гражданско-судебное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации или управление обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры (при обращении в арбитражный суд военного прокурора).

В том случае, если дело об административном правонарушении по заявлению прокурора города, района (их заместителей), приравненного к ним специализированного прокурора (его заместителя) подлежит рассмотрению Судом по интеллектуальным правам в качестве суда кассационной инстанции, направление кассационной жалобы указанными должностными лицами согласовывается со структурным подразделением соответствующей прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней специализированной прокуратуры, обеспечивающим уча-

ствие прокуроров в арбитражном процессе. После подачи кассационной жалобы в суд в пятидневный срок наблюдательное производство направляется в Главное гражданско-судебное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации или управление обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры (при обращении в арбитражный суд военного прокурора) (п. 4.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

На всех стадиях рассмотрения арбитражным судом, Верховным Судом Российской Федерации дел, возбужденных по заявлениям, правовым основанием для предъявления которых явились нарушения законодательства о противодействии коррупции либо законодательства о противодействии экстремизму и терроризму, следует обеспечивать обязательное привлечение структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Российской Федерации, приравненной к ней специализированной прокуратуры, подготовивших проект заявления в суд (п. 4.9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Учитывая, что правом на изменение основания или предмета иска, на изменение размера исковых требований, на полный или частичный отказ от таких требований обладает прокурор, предъявивший заявление, при возникновении оснований совершения указанных процессуальных действий участвующий в деле прокурор не позднее следующего дня после судебного заседания должен информировать об этом прокурора, инициировавшего заявление. Прокурору, предъявившему заявление, следует совершать вышеперечисленные процессуальные действия самостоятельно, в том числе в форме электронного документа, подписанного электронной подписью посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (п. 4.8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Прокурорам необходимо своевременно реагировать на незаконные и необоснованные судебные акты принесением апелляционных, кассационных и надзорных жалоб (представлений). При отсутствии оснований для апелляционного и кассационного обжалования судебного акта, которым прокурору в удовлетворении требований отказано, структурное подразделение, обеспечивающее участие прокуроров в арбитражном процессе, составляет мотивированное заключение и информирует об этом прокурора, предъявившего заявление (п. 10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

При наличии оснований для пересмотра Верховным Судом Российской Федерации в кассационном или надзорном порядке вступивших в законную силу судебных актов по делам, инициированным прокурором в соответствии с ч. 1 ст. 52 АПК РФ, и по делам об административных правонарушениях следует обращаться к Генеральному прокурору Российской Федерации (его заместителю) с представлением о необходимости пересмотра в кассационном (надзорном) порядке состоявшихся по делу судебных актов. Представление, наблюдательное производство и заверенные соответствующим судом копии судебных актов направляются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации в течение двух недель с момента изготовления арбитражным судом в полном объеме судебного акта, принятого по делу последним, а его заверенная соответствующим судом копия направляется незамедлительно после поступления в прокуратуру (п. 11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Особенности участия специализированных прокуроров в арбитражном процессе определяют следующие ведомственные организационно-распорядительные акты.

В соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе» (п. 1), от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных

прокуратур» специализированные прокуроры (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации) участвуют в рассмотрении дел в арбитражных судах. На основании п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» участие в арбитражном суде по исковым заявлениям прокурора комплекса «Байконур» обеспечивает прокурор Московской области.

В случае направления заявлений в суды, расположенные в населенных пунктах, удаленных на значительное расстояние от местонахождения транспортных прокуратур, при невозможности явки в судебное заседание прокуроров транспортных прокуратур заявления поддерживаются территориальными прокурорами. При этом транспортным прокурорам надлежит своевременно уведомлять территориальных прокуроров о предъявлении заявления в суд, направляя копию заявления и необходимые материалы с просьбой поддержать требования в суде (п. 1 приказа Генерального прокурора от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»). Территориальный прокурор при несогласии с предъявленным заявлением должен незамедлительно поставить об этом в известность транспортного прокурора, который лично решает вопрос о поддержании заявления (п. 2 приказа Генерального прокурора от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»).

При отказе в удовлетворении заявления прокурору, участвующему в деле (территориальному или транспортному), следует принимать решение о внесении апелляционного, кассационного, надзорного представления по гражданскому делу и апелляционной, кассационной жалобы по арбитражному делу (п. 3 приказа Генерального прокурора от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»).

В кассационной инстанции судов общей юрисдикции принимают участие прокуроры из состава структурных подразделений прокуратур субъектов Российской Федерации, обеспечивающих

участие прокуроров в гражданском процессе. В апелляционных и кассационных арбитражных судах принимают участие прокуроры из состава структурных подразделений прокуратур субъектов Российской Федерации, обеспечивающих участие прокуроров в арбитражном процессе (п. 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»).

Территориальные прокуроры обязаны информировать транспортных прокуроров обо всех принятых судом решениях на всех стадиях судебного разбирательства и направлять им копии судебных постановлений (п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»).

Транспортные прокуроры, не принимавшие участия в рассмотрении заявления в суде первой инстанции и не согласившиеся с актом суда, в том числе вступившим в законную силу, направляют территориальным прокурорам ходатайства об обжаловании судебных постановлений с приложением их копий и проектов представлений (п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»). В случае отказа территориальных прокуроров принести надзорное представление по гражданскому делу транспортным прокурорам следует направлять проект представления с приложением заверенных в установленном порядке копий судебных постановлений и необходимых материалов в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Проекты надзорных представлений по арбитражным делам транспортные прокуроры направляют непосредственно в Генеральную прокуратуру Российской Федерации (п. 8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»).

Особенности организации участия в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях.

Прокурор района, города, приравненные к ним специализированные прокуроры в силу положений п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, ст. 28.4 и 28.8 КоАП РФ, п. 15 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» вправе вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении и направить материалы в арбитражный суд для рассмотрения по существу. В этом случае прокурор района (подчиненный ему прокурорский работник) вправе участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении арбитражным судом.

В соответствии с пп. 4.4, 4.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» прокурорам городов и районов (их заместителям), приравненным к ним специализированным прокурорам, возбудившим дело об административном правонарушении, подведомственное арбитражному суду, следует самостоятельно обеспечивать участие в его рассмотрении. Если участие невозможно (отдаленность территории, недостаточная штатная численность и иные объективные причины), то одновременно с направлением в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности и прилагаемых к нему документов следует направлять наблюдательное производство в прокуратуру субъекта Российской Федерации, приравненную к ней специализированную прокуратуру для обеспечения участия прокурора в арбитражном процессе, о чем информировать арбитражный суд. Прокурорам городов и районов, другим специализированным прокурорам, предъявившим заявление о привлечении к административной ответственности лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, в арбитражный суд, расположенный на территории другого субъекта Российской Федерации, необходимо обращаться к вышестоящему прокурору для решения вопроса об обеспечении участия прокурора в рассмотрении судом данного заявления. Прокурору

субъекта Российской Федерации, приравненному к нему специализированному прокурору, надлежит заблаговременно направлять соответствующему прокурору субъекта Российской Федерации, приравненному к нему специализированному прокурору, находящимся по месту нахождения арбитражного суда, извещение о необходимости обеспечения участия в арбитражном процессе представителей данной прокуратуры с приложением наблюдательного производства. Прокурор, получивший извещение, в обязательном порядке обеспечивает участие прокурора в процессе рассмотрения арбитражным судом дела, возбужденного по заявлению Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов и районов, других специализированных прокуроров.

В соответствии с п. 16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурами полномочий в арбитражном судопроизводстве» копии вступивших в законную силу судебных постановлений по делам, инициированным прокурором в соответствии с ч. 1 ст. 52 АПК РФ, для контроля за их исполнением необходимо незамедлительно передавать должностному лицу прокуратуры, осуществляющему организацию надзора за деятельностью судебных приставов по исполнению судебных актов. Наблюдательное производство снимается с контроля только после получения информации о реальном исполнении судебного акта.

3. Третья подсистема организации работы по обеспечению участия прокурора в арбитражном процессе состоит из организации делопроизводства, учета работы и отчетности о результатах работы, систематизации законодательства, материально-технического обеспечения. Прокурор, участвовавший в деле и получивший копию определения о передаче кассационной жалобы лица, участвующего в деле, вместе с делом в Судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации для пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в порядке кассационного производства в пятидневный срок направляет в Главное гражданско-судебное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации либо в управление обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры

(при обращении в арбитражный суд военного прокурора) наблюдательное производство, а также копии обозначенного определения и извещения о дате заседания. При наличии информации об обжаловании лицами, участвующими в деле, состоявшихся судебных актов по делам, рассматриваемым Судом по интеллектуальным правам в качестве суда кассационной инстанции, в Главное гражданско-судебное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации или управление обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры (при обращении в арбитражный суд военного прокурора) в пятидневный срок направляются отзыв на кассационную жалобу в указанный специализированный суд, а также наблюдательное производство (п. 14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Прокуроры должны вести строгий учет дел, рассмотренных с их участием, в том числе по заявлениям прокурора, апелляционных, кассационных, надзорных жалоб (представлений) с отражением результатов их рассмотрения (п. 15 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Пункт 4.11 рассматриваемого Приказа «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» требует от прокуроров, участвующих в деле, надлежащего формирования наблюдательного производства, в котором должны содержаться копии наиболее важных процессуальных документов: иска (заявления), отзывов на него, документов, подтверждающих обоснованность заявленных требований, состоявшихся судебных актов, апелляционных, кассационных жалоб и отзывов на них, а также копии материалов дела, имеющих существенное значение для правильного разрешения дела.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» определены критерии оценки результатов прокурорской деятельности: своевременность, полнота использования мер прокурорского реагирования, число граждан, чьи права восстановлены, привлечение виновных лиц к ответственности.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве» в пункте 19 определяет следующие критерии оценки деятельности прокуроров: качество согласования проектов исков (заявлений), поддержания исков (заявлений) в арбитражном суде, эффективность апелляционного и кассационного обжалования судебных актов арбитражных судов по делам, в рассмотрении которых участвовал прокурор, обоснованность представлений о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов в кассационном и надзорном порядке. Главным критерием результативности работы по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе является реальное восстановление нарушенных прав.

§ 2.10. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПО ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ И ПРАВОВОМУ ИНФОРМИРОВАНИЮ

Взаимодействие со средствами массовой информации (СМИ), общественностью, правовое просвещение — все это направления деятельности, без которых невозможно представить современную прокуратуру. Отдельные исследователи предлагают считать взаимодействие со СМИ и правовое просвещение самостоятельными функциями прокуратуры, предпринимаются попытки закрепить это законодательно. Так, в проект нового федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» включены положения о том, что участие прокуратуры в правовом просвещении является одной из ее функций.

Получение гражданами информации о деятельности органов власти является одним из признаков правового государства. Объективная оценка деятельности органов прокуратуры и ее отдельных представителей, выступления руководителей прокуратуры и других прокурорских работников на страницах печати, по радио или телевидению играют значимую роль в формировании положительного образа прокурора, что имеет еще и воспитательный эффект.

К одному из институтов гражданского общества, взаимодействие с которым является для органов прокуратуры приоритетным исходя из целей и задач, стоящих перед прокуратурой, сложившейся практики прокурорской деятельности, можно отнести средства массовой информации, которые одновременно выполняют функцию информационного обмена и коммуникации. В деятельности прокуратуры в последние годы на первый план вышла правозащитная функция, при этом в рассматриваемой сфере органы прокуратуры не только нацелены на эффективную защиту свободы информации, но и сами активно реализуют полномочия по обеспечению гласности своей деятельности. Средства массовой информации являются одним из основных инструментов интеграции общества, которая в современном мире неотделима от демократического прогресса. Отсутствие диалога — прямой путь к росту социального напряжения. Путь прямого противодействия такому росту неэффективен и подчас имеет обратный эффект: часть сообществ становится в своих требованиях еще более радикальной¹⁰⁵.

Учитывая многообразие структур гражданского общества, сегодня, по мнению руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, крайне необходимо обеспечить объективное и оперативное освещение деятельности органов прокуратуры (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью»). Статья 29 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому право свободы мысли и слова, а также право на распространение информации любым законным способом. Вместе с тем в ч. 3 ст. 17 основного закона страны установлено правило, по которому реализация прав одним лицом не должна нарушать прав других лиц. Иначе говоря, право автора и распространителя информации не должно нарушать прав лица, о котором размещается информация.

Честь и достоинство гражданина, а также деловая репутация физических и юридических лиц подлежат защите. Так, согласно ст. 23 Конституции Российской Федерации каждый имеет право

¹⁰⁵ Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / Г. В. Штадлер, Н. А. Васильчикова, Д. А. Безбородов ; под ред. Г. В. Штадлера. СПб., 2017. 132 с. (Серия «В помощь прокурору» ; вып. 5).

на защиту своей чести и доброго имени. Статья 46 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод¹⁰⁶.

В статье 4 Закона о прокуратуре определено, что гласность является одним из принципов деятельности прокуратуры. Прокурорам надлежит информировать органы государственной власти, органы местного самоуправления, население о состоянии законности. При этом обеспечение гласности не должно противоречить законодательству Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также государственной и иной специально охраняемой законом тайны.

Также необходимо указать в качестве правовой основы Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» и др.

Организационно-распорядительным документом Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующим взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью как одно из важнейших направлений работы, является приказ от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью». Такое взаимодействие должно осуществляться исходя из анализа состояния законности и прокурорского надзора. Прокурорам необходимо организовывать взаимодействие, используя официальные интернет-представительства, печать, радио и телевидение. По-прежнему стоит задача постоянного совершенствования форм и методов работы органов прокуратуры со СМИ.

Этим же Приказом Генерального прокурора Российской Федерации определено, что при подготовке материалов для освещения в средствах массовой информации следует руководствоваться требованиями ч. 1 ст. 23 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждому на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, а также иными требованиями федерального законодательства

¹⁰⁶ Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / Е. В. Баркалова, Л. С. Булгакова, И. И. Головки [и др.] ; под ред. А. А. Сапожкова. СПб., 2021. 266, [2] с. (Серия «В помощь прокурору» ; вып. 11).

и международными актами, запрещающими предавать гласности любую информацию, которая может привести к указанию на личность несовершеннолетнего правонарушителя или потерпевшего без его согласия и согласия его законного представителя; не допускать размещения в средствах массовой информации критических материалов, основанных на результатах прокурорских проверок, связанных с деятельностью предприятий и организаций в сфере оборонно-промышленного комплекса и затрагивающих вопросы обеспечения обороны и безопасности страны, создающих негативное восприятие у общественности и подрывающих престиж указанных предприятий, организаций и государства в целом (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью»). Кроме того, Приказом определен порядок, сроки и периодичность предоставления информации для размещения в СМИ. На официальном интернет-представительстве Генеральной прокуратуры Российской Федерации размещаются сведения о наиболее актуальных событиях.

Помимо требования о размещении информации на сайте, прокуроры субъектов Российской Федерации должны ежегодно проводить личные встречи руководителей органов прокуратуры с представителями ведущих периодических изданий, электронных средств массовой информации, информационных агентств, журналистами, организовывать пресс-конференции по наиболее актуальным вопросам прокурорской деятельности.

Также рассматриваемым Приказом предусмотрено проведение обучающих семинаров с прокурорами городов, районов, другими приравненными к ним территориальными и специализированными прокурорами по вопросам взаимодействия со средствами массовой информации и общественностью.

Направление информации о деятельности органов прокуратуры городского и районного звеньев осуществляется через прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры, поскольку ведение своих сайтов в указанных прокуратурах не предусмотрено.

Отдельными организационными документами регламентирована деятельность органов прокуратуры в различных направлениях деятельности.

Так, в целях своевременного получения сведений о нарушениях прав инвалидов необходимо осуществлять мониторинг размещаемых в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», средствах массовой информации публикаций о состоянии законности в указанной сфере, наладить эффективное взаимодействие с общественными объединениями инвалидов, правозащитными организациями (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 23.01.2018 № 24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов»).

В соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» результаты деятельности прокуроров, участвующих в гражданском и административном судопроизводстве, должны освещаться в средствах массовой информации.

При реализации полномочий прокурора в арбитражном процессе информацию о делах, требующих прокурорского вмешательства, следует получать из обращений граждан, юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, из средств массовой информации, а также в ходе надзорной деятельности (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»). Необходимо прокурорам принимать во внимание и другие организационно-распорядительные документы (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»).

Работники органов прокуратуры при осуществлении взаимодействия реализуют основные *принципы информационной деятельности*:

- своевременность предоставления информации,
- достоверность,
- открытость,
- соблюдение конституционных прав граждан на неприкосновенность частной жизни,
- неразглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну либо являющихся конфиденциальными,
- взаимность.

Отметим, что важен охват СМИ различной направленности, поскольку каждое издание имеет свою целевую аудиторию и реализует собственную тактику и методику получения оперативной информации. Несомненно, что предоставляемая для СМИ информация должна быть актуальной, своевременной, также должна объективно освещать состояние борьбы с преступностью, меры по профилактике правонарушений, правозащитную деятельность прокуратуры. Однако высокая загруженность сотрудников, небольшое количество СМИ на уровне районов, в отдельных случаях незаинтересованность СМИ в сотрудничестве приводят к тому, что журналисты при освещении социально-правовой жизни общества уделяют повышенное внимание резонансным делам и событиям, описанию редко встречающихся преступлений, преимущественно насильственного характера, полагая, что именно это может привлечь интерес граждан в целом.

Задача прокуроров состоит в доведении информации о своей работе, разъяснении населению норм трудового, земельного, жилищного, административного, избирательного законодательства; в освещении вопросов правового регулирования прохождения государственной службы, вопросов в сфере охраны окружающей среды, защиты жизни и здоровья детей, в соблюдении прав субъектов предпринимательской деятельности и во многом другом, что важно в повседневной жизни российских граждан, но часто малопривлекательно для журналистов¹⁰⁷.

Отсутствие оперативности в предоставлении сведений, имеющих общественный интерес, либо, наоборот, проявление излишней поспешности в предании гласности материалов надзорной деятельности грозит репутационными рисками. Избежать подобных ошибок, правильно построить работу по взаимодействию со СМИ поможет принятие ряда организационных мер, положительно зарекомендовавших себя на практике. Так, определение четкой схемы взаимодействия, закрепление в организационно-распорядительных документах процедуры и регулярности предоставления информации — обязанности работников, осуществляющих взаимодействие со СМИ. Права и обязанности сторон взаимодействия, в том числе порядок запроса и предоставления информации, могут быть дополнительно закреплены в соглашениях о сотрудничестве между органами прокуратуры и СМИ. Не менее

¹⁰⁷ Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / под ред. А. А. Сапожкова. 2021. Вып. 11. С. 153—167.

важно планирование подготовки материалов для СМИ и мероприятий с участием их представителей¹⁰⁸. Кроме того, практикуется составление органами прокуратуры ежеквартальных планов работы, которые и согласовываются с главными редакторами газет, радио, телевидения.

Также важным является проведение руководителями органов прокуратуры личных встреч с сотрудниками редакций ведущих периодических изданий электронных СМИ, информационных агентств, с журналистами по наиболее актуальным вопросам прокурорской деятельности. Конечно, желателен максимально широкий охват действующих региональных СМИ: телеканалов, радиостанций, печатных изданий, поскольку каждое СМИ имеет не только свою оригинальную стилистику, но и свою собственную, отличную от других аудиторию.

Ряд руководителей органов прокуратуры ставят перед прокурорами такие задачи, как установление деловых контактов с территориальными СМИ, активное использование возможностей последних для доведения до общественности информации по важнейшим направлениям деятельности органов прокуратуры о борьбе с преступностью, об укреплении законности, защите прав граждан. Но рассеивать силы и ресурсы ведомства в погоне за массовостью не вполне действенно. Здесь в первую очередь имеет значение качество, а не количество¹⁰⁹.

При организации взаимодействия со СМИ необходимо учитывать требования ст. 3 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» о недопустимости цензуры. Цензура массовой информации, т. е. требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей, не допускается.

¹⁰⁸ Андрианов М. С., Забелина Е. А. Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации : научно-практические рекомендации. М., 2011. 58 с.

¹⁰⁹ Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / под ред. А. А. Сапожкова. СПб., 2021. Вып. 11. С. 153—167.

При этом следует учитывать, что согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2010 № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации „О средствах массовой информации”», если сотрудник прокуратуры сам является автором материала, то адресованное непосредственно редакции, главному редактору СМИ требование предварительно согласовывать указанные материалы с автором нельзя считать цензурой, поскольку такое требование является формой реализации права автора на неприкосновенность произведения и защиту произведения от искажений, предусмотренного ст. 1266 ГК РФ; также не может признаваться цензурой адресованное непосредственно журналисту требование должностного лица предварительно согласовывать исходный текст интервью (расшифровки), взятого у этого лица (ч. 1 ст. 3 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»). При этом необходимо учитывать, что выдвижение соответствующего требования является правом интервьюируемого лица, обязательность такого предварительного согласования не установлена.

Указанная форма взаимодействия со СМИ неслучайна, так как на практике известны случаи, когда редакции СМИ в погоне за «кричащими» заголовками либо яркими фразами употребляли некорректные слова и словосочетания, неприемлемые и неупотребляемые работниками прокуратуры¹¹⁰. Отметим, что неправильная интерпретация материалов, представленных для опубликования, предоставляет право автору требовать защиты его чести, достоинства или деловой репутации.

При подготовке материалов для СМИ работники органов прокуратуры должны соблюдать гарантированное Конституцией Российской Федерации право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени. В то же время следует помнить об установленных законодательством Российской Федерации ограничениях на распространение определенной информации. Требуется учитывать и положения международных актов, в том числе запрещающих предавать гласности информацию, которая может раскрыть личность

¹¹⁰ Дупак О. В. Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации // Законность. 2013. № 5 (943). С. 3—8.

несовершеннолетнего правонарушителя без его согласия и согласия законного представителя. В статье 4 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» предусмотрены также запреты на разглашение в распространяемых сообщениях и материалах информации, касающейся интересов несовершеннолетнего, пострадавшего в результате противоправных действий (бездействия).

Кроме того, при взаимодействии со СМИ следует учитывать положения ст. 161 УПК РФ о недопустимости разглашения данных предварительного расследования. Представляется, что данные предварительного расследования могут быть преданы гласности, если: 1) разглашение не противоречит интересам предварительного расследования; 2) разглашение не повлечет за собой нарушения прав и законных интересов участников процесса; 3) информация о частной жизни участников уголовного судопроизводства распространяется с их согласия.

Материалы о деятельности органов прокуратуры должны предаваться гласности в точном соответствии с требованиями федерального законодательства и после тщательной проверки сведений. Нужно иметь в виду, что в соответствии с Законом Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» моральный вред, причиненный гражданину в результате распространения сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство гражданина либо причинивших ему иной неимущественный вред, возмещается по решению суда СМИ и виновными должностными лицами¹¹¹.

Большое значение для повышения эффективности взаимодействия органов прокуратуры и СМИ имеет оперативное реагирование на конструктивную критику и сообщение о принимаемых в таких случаях мерах. При опубликовании в СМИ критических материалов о деятельности органов прокуратуры следует различать материалы, отражающие имеющиеся недостатки, и публикации клеветнического и оскорбительного характера, которые нередко представляют собой информационно-пропагандистское обеспечение деятельности организованных преступных групп и сообществ, пытающихся оказывать воздействие на принятие решений, например, по уголовным делам. По материалам первой категории необходимо своевременно принимать исчерпывающие

¹¹¹ Андрианов М. С., Забелина Е. А. Указ. соч.

меры к устранению недостатков и информировать об этом общественность¹¹². В ряде случаев необходимы комментарии работников прокуратуры по представленным материалам для опубликования. Отметим, что поиск новых и эффективных форм и методов взаимодействия со СМИ способствует решению поставленных задач перед органами прокуратуры.

Основными формами взаимодействия являются: ответы на журналистские запросы; распространение пресс-релизов (размещение информации в СМИ); брифинги; приглашение представителей СМИ на служебные совещания.

Предание гласности выявленных фактов нарушения законов, принятых мер прокурорского реагирования и восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан, учреждений, организаций, фактов обеспечения интересов общества и государства, а также объективные и достоверные комментарии со стороны прокуроров, журналистов и редакций СМИ усиливают профилактическое значение прокурорского надзора и его воспитательную роль, являются фактором, существенно влияющим на оценку деятельности учреждения в целом. Таким образом, активная деятельность прокуроров по обеспечению законности и правопорядка и ее адекватное отражение в массовом сознании, несомненно, влияют на формирование престижа прокуратуры¹¹³.

При этом нельзя забывать о том, что все прокурорские работники, имеющие классные чины, представительство органов прокуратуры при рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел в судах, а также в других случаях официального представительства, в том числе в органах представительной и исполнительной власти, на приеме граждан, на встречах с населением, во время телевизионных и иных публичных выступлений перед массовой аудиторией, должны осуществлять в форменном обмундировании (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.08.2021 № 507 «Об утверждении перечня случаев официального представительства органов прокуратуры Российской Федерации, предусматривающих обязательное ношение прокурорскими работниками форменного обмундирования»).

¹¹² Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / под ред. А. А. Сапожкова. СПб., 2021. Вып. 11. С. 153—167.

¹¹³ Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / под ред. Г. В. Штадлера. СПб., 2017. Вып. 5. 132 с.

Правовое просвещение. Осуществление деятельности по правовому просвещению является эффективным инструментом общего предупреждения преступлений и иных правонарушений.

Целями указанной деятельности являются:

- 1) формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма;
- 2) повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности;
- 3) создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения;
- 4) внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм.

Необходимо ограничивать взаимодействие со СМИ и правовое просвещение с использованием СМИ. Несмотря на то, что первое является основой для второго, цели у них разные. *Взаимодействие со СМИ органов прокуратуры* — это прежде всего информирование общественности о деятельности органов прокуратуры, о проводимой ими работе; а *правовое просвещение с использованием СМИ* — распространение в обществе знаний о праве и разъяснение положений действующих нормативных правовых актов, а также практики их применения в целях формирования убежденности в необходимости соблюдения законов и предупреждения правонарушений¹¹⁴.

Правовое просвещение осуществляется по следующим **направлениям:**

- 1) правовое обучение — преподавание и усвоение правовых знаний в дошкольных учреждениях, школе, средних и высших образовательных заведениях как юридического, так и иного профиля;
- 2) правовая пропаганда — распространение в обществе и разъяснение в доступной форме положений отдельных правовых актов неопределенному кругу лиц;
- 3) правовое консультирование — разъяснение отдельным гражданам юридических норм, подлежащих применению в конкретных правовых спорах.

¹¹⁴ Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина : методическое пособие / [В. Г. Бессарабов и др.] ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. 88 с.

Основными принципами правового просвещения являются: научность, информативность, аргументированность, наглядность, доступность, последовательность и системность.

Органы прокуратуры, реализуя задачи по правовому просвещению населения, используют различные направления этой деятельности и руководствуются формами, закрепленными в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации и получающими свое развитие на практике.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» определено, что в целях совершенствования работы органов прокуратуры по формированию правовой культуры общества, повышению юридической осведомленности граждан прокурорам необходимо работу по правовому просвещению и правовому информированию организовать таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Работа по правовому просвещению является неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений.

Правовое просвещение и правовое информирование должно проводиться в тесном контакте с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, средствами массовой информации, научными и образовательными организациями, общественными объединениями, предпринимательским сообществом и иными институтами гражданского общества с учетом состояния законности и правопорядка.

Пунктом 16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорам предписано излагать в документах прокурорского реагирования правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали.

Как справедливо отмечает заместитель Генерального прокурора Российской Федерации С. Г. Кехлеров, правовое просвещение всегда неразрывно связано с решением задач профилактики и предупреждения правонарушений¹¹⁵.

Деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению имеет особенности: неотделима от надзора за исполнением законов, т. е. основывается на практике прокурорского надзора, имеет определенные ограничения¹¹⁶.

Пределы правового просвещения выражаются в следующем: правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, содержащее элементы правового воспитания, не должно подменяться другими видами воспитания (физическое, трудовое, эстетическое и др.)¹¹⁷;

при проведении мероприятий по правовому просвещению недопустимо пересекать ту грань, которая отграничивает деятельность органов прокуратуры в данном направлении от бесплатной юридической помощи, оказываемой конкретным лицам в соответствии с законодательством¹¹⁸;

в деятельности по правовому просвещению, на наш взгляд, недопустима подмена других государственных органов, в полномочия которых входит правовое просвещение по отдельным специальным вопросам, о чем указывалось ранее.

Еще одно положительное отличие участия прокуратуры в правовом просвещении — его качество, которое обеспечивается высоким уровнем юридического образования прокуроров — субъектов рассматриваемой деятельности. Кадровое обеспечение органов прокуратуры осуществляется за счет юридически грамотных кадров, обладающих необходимыми профессиональными и моральными качествами (ст. 40.1 Закона о прокуратуре).

¹¹⁵ Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации : методическое пособие / Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2013. С. 4.

¹¹⁶ Кремнева Е. В. Полномочия прокурора в арбитражном процессе в свете судебной реформы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 4 (42). С. 66—70.

¹¹⁷ Петров А. А. Правовые и организационные основы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению населения : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2019. 250 с.

¹¹⁸ См., напр.: Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Рассматривая *полномочия прокуроров* в сфере правового просвещения, необходимо к их *основным обязанностям* отнести:

обязанность прокуроров, осуществляющих деятельность, связанную с правовым просвещением, тематическую направленность и планирование работы основывать на системном, глубоком анализе законодательства и практики его применения; исходить из того, что правовое просвещение и правовое информирование — это не только одна из форм профилактического воздействия, но и способ привития гражданам уважения к защищаемым правом социальным ценностям (п. 3.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»);

обязанность обучать методике и навыкам правового просвещения и правового информирования включать в планы повышения квалификации прокурорских работников (п. 3.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»);

обязанность систематически информировать население через официальные интернет-представительства органов прокуратуры, информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности и правопорядка; оперативно сообщать в средства массовой информации о направлении в суд уголовных дел, вызвавших повышенный общественный резонанс, и о вынесении по ним судебных решений, а также о прокурорских проверках, в процессе которых вскрыты многочисленные нарушения законов (п. 1.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью»);

обязанность работу по правовому просвещению и правовому информированию проводить в тесном контакте с органами власти, СМИ, научными и образовательными организациями, общественными объединениями, предпринимательским сообществом и иными институтами гражданского общества с учетом состояния законности и правопорядка;

обязанность на регулярной основе принимать участие в проводимых органами власти, СМИ, научными и образовательными организациями, общественными объединениями, предпринимательским сообществом и иными институтами гражданского общества мероприятиях, которые способствуют повышению эффективности деятельности по правовому просвещению и правовому информированию (в научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах, парламентских слушаниях и т. д.);

обязанность шире привлекать организации ветеранов и пенсионеров прокуратуры к участию в правовом просвещении населения (п. 1.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2010 № 195 «О мерах по совершенствованию взаимодействия с общественными организациями ветеранов и пенсионеров прокуратуры»).

К основным **формам** правового просвещения, специально предназначенным для пропаганды права и разъяснения законодательства, реализуемым органами прокуратуры, относятся:

пропаганда правовых знаний при непосредственном участии работников прокуратуры. К числу таких форм относятся выступления прокурорских работников перед гражданами с чтением лекций и докладов, проведение бесед, тематических вечеров и вечеров вопросов и ответов, недель, декад и месячников правовых знаний;

выступления в средствах массовой информации и информационной сети «Интернет». В процессе взаимодействия со СМИ наиболее эффективны выступления (интервью) прокурорских работников и публикации подготовленных ими материалов по пропаганде правовых знаний. Широкое распространение получили выступления представителей органов прокуратуры в новостных и аналитических передачах телевидения;

участие в проводимых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, научными и образовательными учреждениями, общественными объединениями и иными организациями мероприятиях, которые способствуют правовому просве-

щению граждан. Предметом таких мероприятий служит, как правило, разъяснение порядка реализации положений нового законодательства, освещение проблем правоприменительной практики, укрепления законности и правопорядка в регионах;

разъяснение законов в актах прокурорского реагирования. Причиной значительного количества нарушений действующего законодательства, допускаемых при издании правовых актов, а также допускаемых в деятельности должностными лицами, служит недостаточный уровень знания ими правовых норм;

разъяснение законодательства в ходе судебных заседаний. В соответствии с Законом о прокуратуре прокурор участвует в рассмотрении дел судами в ситуациях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами (п. 1 ст. 35).

Г Л А В А III

ОРГАНИЗАЦИЯ ВСПОМОГАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

§ 3.1. ОРГАНИЗАЦИЯ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Служба — необходимый, обязательный элемент и условие функционирования любого государственного органа, любой организации. Более того, служба дает направление деятельности органа, выполняет роль рулевого в практическом исполнении полномочий, в движении органа к достижению определенных им целей¹¹⁹. В полной мере это относится и к службе в органах прокуратуры.

Из всего многообразия направлений деятельности органов прокуратуры одно из важнейших — кадровое обеспечение, которое входит в число служебных обязанностей руководителей различного уровня¹²⁰.

¹¹⁹ Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 13.

¹²⁰ Полномочия прокуроров руководителей и кадровых подразделений уже были предметом отдельного рассмотрения. См. об этом: Васильева А. В. Ак-

Происходящие в стране изменения, связанные с подписанием законов о ратификации договоров о принятии Донецкой и Луганской народных республик (далее в параграфе — ДНР, ЛНР), а также Запорожской и Херсонской областей в состав Российской Федерации позволяют говорить об увеличении количества субъектов в Российской Федерации¹²¹, что, бесспорно, скажется и на кадровом обеспечении органов и организаций прокуратуры. В настоящее время Указом Президента Российской Федерации от 07.11.2022 № 802 «О штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» установлена общая штатная численность органов прокуратуры в количестве 54 198 единиц.

В последние годы в прокуратуре ведется активный поиск наиболее эффективных способов законодательного регулирования кадровых, трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Так, в целях развития кадрового потенциала прокуратуры Российской Федерации, грамотной организации работы по функционированию системы подготовки кадров, воспитанию и дополнительному профессиональному образованию работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации Генеральным прокурором Российской Федерации изданы приказы от 22.12.2021 № 774 «О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации», который предметно раскрывает функционирование элементов системы подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и от 14.09.2022 № 510 «Об утверждении Концепции совершенствования системы государственно-патриотического воспитания в прокуратуре Российской Федерации», которым, как видно из названия, утверждена Концепция совершенствования системы государственно-патриотического воспитания в прокуратуре Российской Федерации, приказ от 05.03.2024 № 176

туальные проблемы выбора средств при реализации полномочий по осуществлению кадрового обеспечения в органах прокуратуры // Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин [и др.]. М., 2019. С. 220—230.

¹²¹ Ратифицированы договоры и приняты законы о вхождении в состав России ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей // Государственная Дума Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://duma.gov.ru/news/55407> (дата обращения: 05.04.2023).

«О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 13.11.2020 № 628 «Об организации кадровой работы по противодействию коррупции в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 05.05.2015 № 206 „О мерах по повышению эффективности работы, направленной на формирование и воспитание кадрового состава органов прокуратуры, и соблюдению антикоррупционного законодательства в органах прокуратуры Российской Федерации”» издан в целях совершенствования информационно-аналитической деятельности в сфере противодействия коррупции, предъявляет требования к оформлению и содержанию докладной записки о результатах анализа кадровой работы по противодействию коррупции и др.

От уровня организации работы с кадрами, правильного подбора, расстановки и воспитания прокурорских работников зависит успешное достижение стоящих перед органами прокуратуры целей по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Качество кадрового обеспечения определяется уровнем профессионализма как кадровых работников, так и кандидатов на должности в органах прокуратуры, а также морально-психологической подготовкой вышеуказанных лиц, что необходимо для эффективного осуществления основных функций прокуратуры.

Кадровое обеспечение органов прокуратуры не нашло достаточно полного освещения в научной и учебной литературе. Проводимые исследования в основном касались вопросов организации работы в прокуратуре и практически не рассматривались с точки зрения использования кадрового потенциала, призванного обеспечить содержательную часть деятельности органов прокуратуры.

Представляется правильным кадровое обеспечение органов прокуратуры понимать как профессиональную целенаправленную деятельность работников органов прокуратуры, основанную на Конституции Российской Федерации, Законе о прокуратуре, иных федеральных законах, международных правовых актах, Указах Президента Российской Федерации, организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской

Федерации, включающую организацию и осуществление работы в отношении абитуриентов, кандидатов для трудоустройства, студентов (в том числе обучающихся в Военных учебных центрах), пенсионеров органов прокуратуры, прокуроров, погибших (умерших) в связи с исполнением служебных обязанностей, прокурорских работников, государственных гражданских служащих, работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, и работников, осуществляющих профессиональную деятельность по профессиям рабочих, по подбору, расстановке, учету и воспитанию высокопрофессиональных кадров, созданию и реализации условий для прохождения службы, присвоению классных чинов, воинских званий, аттестации, поощрению, дисциплинарной ответственности, профессиональной подготовке и переподготовке кадров, материальному, пенсионному, методическому и документационному обеспечению, этическому обеспечению, противодействию коррупции, освобождению от должностей и увольнению.

Субъекты кадрового обеспечения органов прокуратуры — должностные лица органов и организаций прокуратуры, реализующие в пределах установленной компетенции полномочия в сфере кадрового обеспечения: Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры, прокуроры городов и районов, прокуроры городов и районов специализированных прокуратур, работники Главного управления кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, работники кадровых подразделений органов и организаций прокуратуры, а также работники, должностные полномочия которых связаны с обеспечением собственной безопасности и физической защиты прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур.

Традиционно кадровое обеспечение органов прокуратуры рассматривается в качестве постоянно развивающейся системы, элементами которой выступают основные направления, этапы, принципы, виды и формы работы с кадрами. При этом основное назначение этой системы состоит в обеспечении деятельности прокуратуры путем создания оптимальных организационных условий для формирования и успешного функционирования высокопрофессионального кадрового состава органов и организаций

прокуратуры, способного достигать цели, определенные Законом о прокуратуре. В свою очередь, успешность кадрового обеспечения профессиональной деятельности в системе прокуратуры во многом зависит от кадровой политики, связанной с выработкой определенной идеологии использования кадровых ресурсов на конкретном историческом этапе развития экономических, социальных процессов в обществе и государстве, определяющих условия и перспективы функционирования прокуратуры¹²².

Система (*др.-греч.* — целое, составленное из частей; соединение) — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство. Потребность в использовании термина «система» возникает в тех случаях, когда нужно подчеркнуть что-то, что является большим, сложным, не сразу полностью понятным, при этом целым, единым¹²³.

Если обратиться к словарю С. И. Ожегова, то под понятием «система» в различных сферах понимается «определенный порядок в расположении и связи действий», «нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей», «совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое», «техническое устройство, конструкция»¹²⁴.

По мнению А. Ф. Смирнова, «кадровая работа в органах прокуратуры, как и в любой организационно-управленческой системе, весьма многообразная. В этой связи достаточно трудно назвать составляющие ее элементы и их взаимосвязи. Общее представление о кадровой работе нередко сводится к подбору, расстановке и воспитанию кадров. Но, хотя это и важный участок кадровой работы, полное смысловое значение она приобретает

¹²² Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Часть 1 / О. С. Капинус, С. Г. Кехлеров, Л. И. Александрова [и др.] ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 91—92.

¹²³ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : избр. ст. / В. И. Даль ; совмещ. ред. изд. В. И. Даля и И. А. Бодуэна де Куртенэ ; [науч. ред. Л. В. Беловинский]. М., 2009. 700 с.

¹²⁴ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 72 500 слов и 7 500 фразеологических выражений / Российская Академия Наук, Институт русского языка. 2-е изд., испр. и доп. М., 1994. 907, [1] с.

только при рассмотрении данной проблемы в системе проводимых кадровых мероприятий и их взаимосвязи между собой, а также в целом в системе управления органов прокуратуры»¹²⁵.

В учебно-методическом пособии «Основы научного управления социалистической экономикой» указывается, что система работы с кадрами включает планирование и организацию подбора, расстановки, оценки, подготовки и повышения квалификации кадров, создание резерва на выдвижение, формирование коллектива, а также научную организацию труда кадров¹²⁶.

По мнению В. И. Куприяновой, «управление кадрами в системе органов прокуратуры на всех уровнях включает в себя прежде всего взаимосогласованные функции по оптимальному подбору, расстановке, использованию прокурорских работников в соответствии с квалификацией и опытом, совершенствованию их профессионального мастерства»¹²⁷.

Демонстрируя прогрессивность в развитии научных представлений о кадровом обеспечении органов прокуратуры, считаем необходимым предложить свое определение системы кадрового обеспечения и рассматривать его как *целеустремленный процесс воздействия на всех уровнях системы органов прокуратуры, с использованием соответствующего набора функций по укомплектованию органов прокуратуры профессионально квалифицированными работниками, развитию и обогащению их способностей, мотивированию их служебно-трудовой деятельности, реализации условий прохождения службы, воспитанию, основанный на принципах и направлениях.*

Основные составляющие, так называемые элементы системы кадрового обеспечения, считаем возможным предложить в виде этапов, форм, направлений и принципов.

Содержание работы с кадрами в основном выражается в осуществлении правильного отбора, расстановки и воспитания кадров. Наряду с этим кадровое обеспечение предполагает выполне-

¹²⁵ Смирнов А. Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 153.

¹²⁶ Основы научного управления социалистической экономикой / под общ. ред. В. Г. Белова. М., 1988. С. 148.

¹²⁷ Куприянова В. И. Работа с кадрами как элемент управления в органах прокуратуры // Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры : сборник научных трудов. М., 1994. С. 45—46.

ние и других видов работ, непосредственно направленных на формирование высокопрофессионального кадрового корпуса работников прокуратуры (работ в иных направлениях деятельности).

С учетом того, что в органах и организациях прокуратуры имеются, помимо прокурорских работников, должности федеральной государственной гражданской службы, а также должности работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, и работников, осуществляющих профессиональную деятельность по профессиям рабочих, целесообразно рассматривать характеристики направлений кадровой работы также с учетом особенностей данных категорий работников. Возможно классифицировать **направления кадрового обеспечения** органов прокуратуры по содержанию: профессиональные направления; организационные направления; поддерживающие (обеспечительные) направления.

Профессиональные направления кадрового обеспечения органов прокуратуры отражают механизм построения и функционирования кадрового аппарата и его звеньев. К ним можно отнести: планирование кадрового обеспечения; оценку работы кадровых структур; учет кадров и отчетность о работе с кадрами; организацию работы по противодействию коррупции в органах прокуратуры; консультирование работников по вопросам прохождения службы, гражданской службы, трудовой деятельности (в том числе рассмотрение обращений).

Организационные направления кадрового обеспечения органов прокуратуры касаются механизма и процедур прохождения государственной службы, государственной гражданской службы, трудовой деятельности и поведения работников органов прокуратуры. К ним можно отнести: отбор, расстановку, ротацию кадров; воспитательную работу (в том числе государственно-патриотическое воспитание); работу с кадровым резервом; работу с молодыми специалистами; аттестацию работников прокуратуры; работу по присвоению классных чинов; организацию наставничества; психологическое и этическое обеспечение служебной деятельности работников органов прокуратуры; подготовку, повышение квалификации и профессиональную переподготовку работников прокуратуры; подготовку научно-педагогических кадров высшей квалификации; организацию работы по проведению служебных проверок; воинский учет (мобилизационную подготовку).

Поддерживающие (обеспечительные) направления кадрового обеспечения органов прокуратуры: информационно-аналитическое обеспечение кадровой работы; делопроизводственное обеспечение кадровой работы; пенсионное обеспечение прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих; социальное обеспечение работников органов прокуратуры, пенсионеров и ветеранов прокуратуры.

Каждое конкретное направление кадрового обеспечения отражает лишь какую-то одну связь — отношение, присущее государственной службе, государственной гражданской службе, трудовой деятельности. Но вместе, будучи взаимосвязанными и взаимообусловленными, они определяют организацию и функционирование службы, трудовой деятельности как системы. Однако отметим, что с объективной точки зрения для кадрового обеспечения деятельности органов прокуратуры, например, подбор, расстановка, повышение квалификации выступают направлениями этого обеспечения. С субъективной точки зрения (то есть для отдельного работника) они выступают этапами кадровой работы (подготовка, прием на работу, назначение на должность, распределение обязанностей и т. д.). Указанные направления кадрового обеспечения, находясь во взаимосвязи, дополняя друг друга, позволяют развивать новые подходы в кадровой политике всей системы прокуратуры Российской Федерации, способствовать успешному выполнению работниками прокуратуры своих служебных обязанностей.

Дальнейший содержательный анализ и исследование каждого из названных направлений позволят не только выявить проблемные вопросы в части практической реализации целей и задач кадрового обеспечения системы прокуратуры, но и определять наиболее актуальные направления дальнейших исследований теоретико-прикладного характера. В свою очередь, найденные решения будут способствовать разработке новых и совершенствованию имеющихся подходов в кадровой политике и кадровой работе.

Организационные основы кадрового обеспечения автор рассматривает как комплекс мероприятий, включающих в себя планирование, прогнозирование, контроль и информационно-аналитическую деятельность по кадровому обеспечению, научную организацию труда кадров. Важной составляющей в организации

работы по кадровому обеспечению выступает деятельность по ее информационно-аналитическому обеспечению. Применительно к кадровому обеспечению прокурорской деятельности сбор, накопление, обработка, обобщение и оценка информации о работе с кадрами служат основой для прогнозирования и планирования потребностей в кадрах, определения последовательной структуры управления, наиболее целесообразного использования кадрового резерва. Систематический анализ профессионального, возрастного состава, дисциплинарной и аттестационной практики позволяет своевременно вносить коррективы в работу с кадрами в прокуратуре¹²⁸.

Основным правовым актом, регламентирующим *информационно-аналитическую деятельность* в органах прокуратуры, является приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.07.2020 № 380 «О совершенствовании информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации»¹²⁹.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации информационно-аналитическая работа по кадровому обеспечению проводится Главным управлением кадров непосредственно. В прокуратуре субъекта Российской Федерации информационно-аналитическая работа по кадровому обеспечению проводится в основном в кадровом структурном подразделении (отделе кадров). В прокуратуре района информационно-аналитическая работа с кадрами проводится прокурором района. В соответствии со ст. 16 Закона о прокуратуре, которая посвящена вопросам деятельности прокуратур городов и районов, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур, их возглавляют соответствующие прокуроры.

Со сбора информации начинается работа по информационно-аналитическому обеспечению.

Источниками информации о кадровой работе являются статистическая отчетность, различные сведения о работе с кадрами

¹²⁸ Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Часть 1 / О. С. Капинус, С. Г. Кехлеров, Л. И. Александрова [и др.] ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 91—92.

¹²⁹ Организация аналитической деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации : методическое пособие / [Д. А. Кунев, А. В. Фомичев] ; Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2021. С. 78.

и о самих кадрах органов прокуратуры, общая справочная информация о современном состоянии кадрового обеспечения деятельности правоохранительных органов, в том числе научные и научно-методические материалы. Существенное значение в информационно-аналитической работе оказывает создание и внедрение автоматизированных информационных комплексов АИК «Надзор» и «Кадры», АИК «Пенсия» и др.

В информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры по кадровому обеспечению можно выделить два направления:

1) внешнее направление — это информационно-аналитическая работа, связанная с деятельностью всей прокурорской системы;

2) внутреннее направление — сбор, обобщение и оценка информации о кадровом подразделении с целью выработки организационных и кадровых мероприятий, направленных на совершенствование всей системы управления прокуратуры. К внутренним источникам информации относятся сами органы и организации прокуратуры, которые обладают информацией, полученной по результатам обработки уже имеющейся информации: рапортов работников прокуратуры, спецсообщений (спецдонесений) прокуроров, сообщений, поступающих из иных подразделений прокуратуры, аналитических справок, материалов проверок и уголовных дел, информационных писем и обзоров, приказов и указаний, обобщений, методических рекомендаций, решений коллегий, постановлений координационных и межведомственных совещаний, проводимых Генеральной прокуратурой Российской Федерации, прокуратурами субъектов Российской Федерации, городскими и районными прокурорами. Главное отличие этой группы источников в том, что они содержат информацию в регламентированном по форме и содержанию виде.

Накопление информации для информационно-аналитического обеспечения по кадровому обеспечению осуществляется в каждом подразделении органа прокуратуры. Правильная постановка информационно-аналитической работы не только положительно влияет на организацию прокурорской деятельности в целом, но и позволяет вышестоящей прокуратуре получать объективную картину кадрового состояния на местах, а также обеспе-

чить надлежащее взаимодействие различных звеньев прокуратуры, способствуя своевременному определению на местах приоритетных направлений деятельности, прогнозированию и планированию, выработке мер, направленных на совершенствование организации деятельности прокуратуры.

Обработка информации в рамках информационно-аналитической деятельности по кадровому обеспечению проводится в основном в отделах кадров прокуратур субъектов Российской Федерации и непосредственно в Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Ф о р м ы реализации информационно-аналитической работы по кадровому обеспечению в прокуратуре достаточно разнообразны. К ним относятся запросы, требования о предоставлении интересующей информации, аналитические таблицы с группировкой полученных данных по интересующим признакам, организационно-распорядительные и информационно-справочные документы (в том числе справки, доклады, докладные записки, информационные письма, обзоры, планы, отчеты и т. д.).

Обобщение состояния кадровой работы проводится систематически. Например, обобщение и анализ практики исполнения прокурорскими работниками обязанностей и соблюдения ограничений и запретов, требований к служебному поведению, как правило, проводится не реже одного раза в полугодие. На основе данного анализа вырабатываются предложения руководству органа прокуратуры о реализации конкретных мер по профилактике таких правонарушений, распространению положительного опыта; готовится информация для структурных подразделений, осуществляющих взаимодействие со СМИ и институтами гражданского общества, для обеспечения прозрачности и открытости органов прокуратуры¹³⁰.

С о д е р ж а н и е информационно-аналитической работы по кадровому обеспечению представляет собой целенаправленные и взаимосвязанные между собой действия по сбору и обработке полученной информации, выполняемые на основе имеющегося практического опыта и профессиональных знаний (приказ

¹³⁰ Настольная книга прокурора. Практическое пособие. В 2 ч. Часть 1 / О. С. Капинус, С. Г. Кехлеров, Л. И. Александрова [и др.] ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 70.

Генерального прокурора Российской Федерации от 16.07.2020 № 380 «О совершенствовании информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации»). Вместе с тем, учитывая различные подходы к пониманию информационно-аналитической работы в прокуратуре, а также практический опыт, можно сделать общий вывод, что информационно-аналитическая деятельность по кадровому обеспечению в прокуратуре любого уровня — это постоянный процесс получения и использования информации о состоянии работы прокуратуры, а также практика органов прокуратуры по их укреплению (сбор, учет, накопление, обмен) и ее мыслительно-логической обработке (уяснение, обобщение, оценка, построение выводов и предложений) в целях совершенствования реализации функций прокуратуры.

Качественная информационно-аналитическая работа кадровых подразделений прокуратуры субъекта Российской Федерации позволяет наметить конкретные цели и предполагаемые результаты в кадровом обеспечении. Для успешного формирования прогнозов и планов необходима грамотная постановка конкретных целей и адекватная оценка ситуаций.

Информационно-аналитическая работа прокурора является основой планирования и, соответственно, отправной точкой в осуществлении организации работы с кадрами.

Планирование относится к числу обязательных элементов организации работы в органах прокуратуры и существенно влияет на эффективность работы всей прокурорской системы. Эта эффективность прежде всего зависит от руководящих кадров, осуществляющих управленческую деятельность, а применительно к районному звену — от прокурора города, района, приравненного к нему прокурора, который в соответствии с требованиями квалификационной характеристики должности обязан владеть вопросами организации руководства прокуратурой¹³¹.

В литературе имеются различные подходы к определению понятия «планирование» в целом и в органах прокуратуры в частности. Так, планирование рассматривается как функция управления, процесс разработки планов, где предусматриваются сроки,

¹³¹ Агаронова Э. Э., Будаев С. Н., Мыщиков А. Я., Хатов Э. Б. Организация деятельности прокуратур городов, районов, приравненных к ним территориальных и специализированных прокуратур. Учебное пособие. В 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. Э. Б. Хатова ; Университет прокуратуры Российской Федерации. М., 2019. С. 44.

этапы и показатели управленческой деятельности, просчитываются необходимые ресурсы и возможный конечный результат¹³².

Планирование зачастую определяется как «решение вопросов о последовательности и сроках выполнения комплекса или отдельных видов работ, с учетом имеющихся штатных, ресурсных и иных возможностей с целью достижения желаемого результата»¹³³.

Максимов В. А., выявив основные признаки сущности планирования, дает следующее определение планированию применительно к органам прокуратуры: «Это деятельность прокурора-руководителя (субъекта управления) на основе и в пределах имеющихся у него полномочий по реализации целей и задач прокуратуры на предстоящий период деятельности, выбора способов и средств их достижения, определения последовательности их решения и сроков выполнения»¹³⁴.

Применительно к кадровому обеспечению органов прокуратуры планирование можно рассматривать как разработку на определенный временной период комплекса мероприятий, направленных на совершенствование деятельности прокуратуры, с дальнейшей их обязательной реализацией в работе органов прокуратуры. Сущность планирования работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации (отделе кадров) по вопросам кадрового обеспечения заключается в заблаговременном принятии решений по организации деятельности прокуратуры субъекта Российской Федерации и подчиненных прокуратур.

На основе анализа информации о состоянии должностей по штатному расписанию, сведений о составе и движении кадров прокурорских работников, количестве лиц, состоящих в кадровом резерве, лиц, имеющих поощрения и дисциплинарные взыскания, а также лиц, прошедших обучение и профессиональную переподготовку, разрабатывается план основных мероприятий по успешной реализации кадровой стратегии и политики. Планирование

¹³² Основы социального управления : учебное пособие / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев, А. Г. Гладышев [и др.] ; под ред. В. Н. Иванова. М., 2001. С. 266.

¹³³ Настольная книга прокурора / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации ; под ред. С. И. Герасимова. С. 73.

¹³⁴ Максимов В. А. Функции управления в органах прокуратуры : лекция. М., 2009. С. 6.

придает данной деятельности целенаправленность, последовательность и конкретность. Планирование осуществляется с учетом решений коллегий и оперативных совещаний, приказами, указаниями и другими организационно-распорядительными документами прокуратур.

Процедура планирования имеет определенную специфику, поскольку требует участия на этом важном этапе всех ее участников. Планы основных мероприятий, в зависимости от сложившейся практики в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъектов Российской Федерации, городских, районных прокуратурах, составляются, как правило, на полугодие. Это обусловлено также и периодом составления статистической отчетности по данному направлению прокурорской деятельности. Непременным условием планирования является включение в план наиболее актуальных вопросов кадрового обеспечения. Планировать целесообразно только такие мероприятия, которые реально выполнимы. Планы должны отражать актуальные проблемы, которые имеют место быть в кадровом обеспечении. В планах предусматриваются вопросы, подлежащие рассмотрению на коллегиях прокуратуры субъекта Российской Федерации.

К типичным мероприятиям, включаемым в план по кадровому обеспечению, например, относятся:

- подведение и обсуждение итогов деятельности прокуратуры за определенный период на коллегиях;

- межведомственные совещания и коллегии;

- мероприятия, связанные с повышением деловой квалификации;

- планы воспитательной работы (государственно-патриотического воспитания);

- планы работы аттестационных комиссий;

- планы наборов слушателей по программам дополнительного профессионального образования в Университете прокуратуры Российской Федерации и его филиалах;

- анализ соотношения штатной численности к количеству работников, освоивших программы дополнительного профессионального образования в Университете прокуратуры Российской Федерации и его филиалах;

планы практики студентов, которые обучаются по целевым договорам и проходят практику в рамках заключенных соглашений в прокуратурах;

планы стажировки в аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации оперативных работников, осуществляющих непосредственную трудовую деятельность в районных и межрайонных прокуратурах;

планы стажировки в Генеральной прокуратуре Российской Федерации оперативных работников, осуществляющих непосредственную трудовую деятельность в прокуратурах субъектов Российской Федерации, и др.

В планы включаются различные мероприятия, связанные с реализацией основных направлений кадрового обеспечения.

Необходимо отметить важность индивидуального планирования работы каждого работника органов и организаций прокуратуры, которое позволяет эффективно управлять рабочим временем и успешно совершенствовать себя в прокурорской деятельности.

Управляющим субъектом в отношении всех органов прокуратуры является Генеральная прокуратура Российской Федерации. Прокуратуры городского и районного звеньев управляются прокуратурами субъектов Российской Федерации, которые отвечают за организацию их деятельности и контролируют качество выполняемой работы. Это выражается в ряде организационных управленческих действий прокуратур субъектов Российской Федерации, которые в указанных целях принимают и реализуют управленческие решения, в обязательном порядке контролируют качество и результаты работы подчиненных прокуратур, а также исходя из анализа результатов и качества работы дают детальную оценку их деятельности, при этом мотивируют работников на самосовершенствование и развитие профессионального мастерства, более эффективное достижение поставленных целей и задач.

Отдельное внимание следует уделить *оценке качества работы*, при этом критериями должны являться грамотность выполнения служебных обязанностей, уровень подготовки и развития, и, самое главное, достигнутый положительный результат.

В органах прокуратуры управленческие решения закрепляются документально, путем издания приказов, указаний, распоряжений, утверждения инструкций, содержатся в постановлениях координационных совещаний и решениях коллегий, совещаний и иных заданий. Управленческие решения могут содержаться и в иных документах, если они имеют статус обязательных для конкретных исполнителей (например, решение научно-методического совета при прокуратуре субъекта Российской Федерации).

На практике часто требуется правильно оформить управленческое решение рекомендательного характера, для чего используется формат информационного письма, обобщения или обзора какой-либо практики. Для распространения сведений о положительных результатах работы и новаторстве нижестоящих прокуратур применяется обобщение, которое находит свое выражение в информационных письмах о распространении положительного опыта работы.

Важной формой работы является дальнейшее предупреждение допускаемых на практике прокурорами ошибок, поэтому информационные письма могут быть и о недопущении ошибок в правоприменении или в виде информирования прокуроров о результатах комплексных проверок или проверок по отдельным направлениям деятельности соответствующих прокуратур с указанием на допущенные ошибки, недостатки и упущения в работе в целях их профилактики.

По кадровому обеспечению на постоянной основе Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществляется подготовка информационных писем, обзоров по различным направлениям работы с кадрами. Подобная работа организована и на уровне субъектов Российской Федерации.

Таким образом, важной составляющей в организации работы по кадровому обеспечению выступает деятельность по ее информационно-аналитическому обеспечению, которую предлагаем относить к поддерживающему (обеспечительному) направлению кадрового обеспечения в прокуратуре любого уровня и рассматривать как постоянный процесс получения и использования информации о состоянии работы прокуратуры с целью решения кадровых задач, и реализации действий по сбору, обработке, учету,

накоплению информации и ее обмену для дальнейшего практического применения.

Применительно к кадровому обеспечению прокурорской деятельности сбор, накопление, обработка, обобщение и оценка информации о работе с кадрами служат основой для прогнозирования и планирования потребностей в кадрах, определения последовательной структуры управления, наиболее целесообразного использования кадрового резерва. Таким образом, организационные основы кадрового обеспечения органов прокуратуры затрагивают весьма существенные стороны деятельности прокуратуры как многофункционального органа в системе государственно-правовых институтов Российской Федерации.

Ознакомление работников прокуратуры с систематизированными и обобщенными положениями об организации работы в части кадрового обеспечения и осмысление ими предложений по совершенствованию правового регулирования данного института должны стимулировать их творческое отношение к совершенствованию своей деятельности, повышению их компетентности и профессионализма.

§ 3.2. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Организация делопроизводства. Эффективность и результативность деятельности органов прокуратуры напрямую зависит от надлежащего уровня организации делопроизводства и обеспечения соответствующего уровня информационной безопасности, которые выступают фундаментальными основами благополучного функционирования всей системы органов и организаций прокуратуры Российской Федерации.

Отметим, что на сегодняшний день успешно реализуется процесс цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры России (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года»), позволяющий решить, в частности, проблему двойного до-

кументооборота¹³⁵. Вместе с тем процессы цифровизации детерминируют необходимость должного формирования компетенций в данной сфере у ее работников¹³⁶.

Подчеркнем, что порядок работы с документами в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации подробно регламентирован организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации (см.: Инструкцию по делопроизводству; Перечень документов органов прокуратуры Российской Федерации и их учреждений с указанием сроков хранения, утвержденный приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.06.2008 № 113; Инструкцию по эксплуатации средств вычислительной техники, информационных систем и информационных ресурсов органов прокуратуры Российской Федерации, утвержденную приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 24.11.2021 № 701; Положение о Главном управлении правовой статистики и информационных технологий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденное Генеральным прокурором Российской Федерации 31.07.2017; Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации и Перечень сведений, содержащих служебную информацию ограниченного распространения, утвержденные приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 04.04.2019 № 249). С учетом ограниченного объема настоящего параграфа остановимся на особенностях организации этой деятельности¹³⁷. Так, в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации делопроизводство

¹³⁵ См., напр.: Омелянович В. В. О вариантах решения проблемы «двойного» документооборота в связи с введением цифровой трансформации в органах прокуратуры // Современные проблемы и тенденции развития органов прокуратуры : материалы научно-практической конференции, посвященной 300-летию прокуратуры России / отв. за выпуск А. С. Кушнарев. Екатеринбург, 2023. С. 123—128.

¹³⁶ См.: Омелянович В. В. Современные профессиональные базы данных как обязательный элемент подготовки прокуроров // Прокуратура: история и современность — 300 лет прокуратуре России (Сухаревские чтения) : сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. О. С. Капинус ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова. М., 2022. С. 147—151.

¹³⁷ О специфике вопросов организации делопроизводства в отношении документов ограниченного распространения и (или) ограниченного доступа см.:

ведется на русском языке, а также на государственном языке республики, на территории которой находится соответствующий орган или организация прокуратуры. Общее руководство делопроизводством осуществляет один из руководителей прокуратуры. Ответственность за организацию делопроизводства в структурных подразделениях, районных прокуратурах возлагается на их руководителей. Они обеспечивают изучение работниками установленных делопроизводственных требований и осуществляют контроль за их исполнением. Непосредственное ведение делопроизводства осуществляют специалисты и другие работники служб делопроизводства (делопроизводители), которые несут ответственность за выполнение требований Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации.

Деятельность в данном направлении должна быть организована таким образом, чтобы прием, доставка и передача документов осуществлялись именно делопроизводителями; документы передавались на рассмотрение и исполнение в день поступления; срочные документы доставлялись незамедлительно. Заявления, жалобы и иные обращения, поступающие от граждан, организаций, предприятий и учреждений, дела, надзорные и наблюдательные производства, другие документы должны передаваться на рассмотрение и исполнение только через службу делопроизводства с обязательной отметкой в регистрационных формах на бумажных и (или) электронных носителях. Прохождение, рассмотрение и исполнение документов удостоверяется отметками о поступлении, регистрации, направлении, порядке исполнения, контроле, передаче, списании в дело, которые размещаются на бумажном и (или) электронном носителе. Все отметки датируются и подписываются, подпись расшифровывается.

Документы передаются, как правило, без расписок, но с обязательной отметкой на бумажных и (или) электронных носителях.

Омельянович В. В., Тимошук К. И. Особенности документационного обеспечения деятельности прокурора с использованием информационных технологий // Место и роль прокурора при осуществлении судебного контроля за законностью деятельности органов, обеспечивающих уголовное преследование и оперативно-разыскную деятельность : учебное пособие / Е. Л. Никитин, И. Ю. Мурашкин, В. В. Омельянович, К. И. Тимошук ; под ред. Е. Л. Никитина. СПб., 2023. С. 87—104.

Перечень документов, передаваемых под расписку в другие прокуратуры, утверждается руководителями этих прокуратур. В обязательном порядке под расписку передаются также уголовные и другие дела, материалы проверок по административным правонарушениям, материалы проверок постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, материалы заседаний коллегии, координационных совещаний, личные дела работников органов прокуратуры, паспорта, дипломы, удостоверения, свидетельства и другие личные документы. Обращения, их копии и иные документы передаются из одного подразделения в другое (в случае неправильной разметки и т. п.) через службу делопроизводства по мотивированной резолюции (справке) начальника подразделения с обязательной отметкой в учетно-регистрационных формах на бумажных и (или) электронных носителях.

Решения о предании гласности материалов прокурорской деятельности принимаются в соответствии с организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур.

Подчеркнем, что каждому гражданину либо его представителю по письменному заявлению должна быть предоставлена возможность знакомиться с документами и материалами, надзорными и наблюдательными производствами, имеющимися в органах прокуратуры и затрагивающими права и свободы этого гражданина, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Решение (письменное) о предоставлении гражданину для ознакомления документов принимает руководитель органа прокуратуры, структурного подразделения. Прокурорский работник, ознакомивший гражданина с документами, составляет соответствующую справку. В случае отказа в удовлетворении просьбы гражданину руководителем органа прокуратуры, структурного подразделения дается мотивированное (письменное) разъяснение со ссылкой на статьи действующего законодательства, ограничивающего его право на ознакомление с указанными документами, материалами, надзорными и наблюдательными производствами.

В случае увольнения либо временного отсутствия делопроизводителя находящиеся у него неисполненные документы (дела, материалы) передаются другому исполнителю по письменному указанию руководителя подразделения делопроизводства через службу делопроизводства.

В настоящее время во всех органах и организациях прокуратуры Российской Федерации внедрена и функционирует аппаратно-программная инфраструктура «Информационная система обеспечения надзора за исполнением законов в органах прокуратуры Российской Федерации» (ИСОП), на базе которой функционирует прикладная система АИК «Надзор», представляющая собой автоматизированный информационный комплекс единой системы информационно-документационного обеспечения надзорного производства органов прокуратуры, созданный для автоматизации делопроизводственной и надзорной деятельности. Данная система дает возможность работать с электронными документами и их копиями, осуществлять автоматизированный поиск документов по различным критериям, а также организовать контроль за исполнением документов и поручений (пп. 2.1.1—2.1.3 Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации).

В соответствии с общими правилами организации приема и первичной обработки входящих документов обращения и прочие документы, полученные работниками прокуратуры на личном приеме, при выезде в другие прокуратуры, учреждения и организации, доставленные нарочным, а также по различным каналам подключения к информационным системам общего пользования, передаются в делопроизводственную службу не позднее следующего дня с отметкой о дате и месте получения документа.

В каждой прокуратуре должен быть ящик «Для обращений и заявлений», который размещается в доступном для граждан месте. Корреспонденция из ящика вынимается ежедневно, на письмах проставляется штамп «Из ящика для обращений и заявлений» и указывается дата выемки, после чего они передаются на регистрацию и рассмотрение.

Ценные письма, бандероли и посылки учитываются в книге и передаются по назначению под расписку. При вскрытии конвер-

тов проверяется правильность адресования, доставки, целостность упаковки и наличие указанных в сопроводительных документах вложений. Ошибочно доставленные документы направляются по принадлежности или возвращаются в почтовое отделение. При недостатке или повреждении документов, поступающих из организаций, составляется акт в трех экземплярах. Первый экземпляр акта посылается отправителю, второй — приобщается к документу, третий — остается в отделе прохождения корреспонденции.

Срочные документы (обращения), переданные руководителям прокуратуры без регистрации, после рассмотрения регистрируются и передаются для исполнения в установленном порядке. Предварительное рассмотрение обращений и других документов в вышестоящих прокуратурах осуществляется прокурорскими работниками. При предварительном рассмотрении устанавливается структурное подразделение (должностное лицо), куда (кому) следует передать на рассмотрение или исполнение документ.

Организация регистрации, учета документов и дел. Поступающая корреспонденция регистрируется в зависимости от вида и содержания документа на алфавитной или ведомственной карточке. В первую очередь регистрируются документы, стоящие на особом контроле, поручения руководства и обращения с личного приема; корреспонденция, изъятая из ящика «Для обращений и заявлений», регистрируется в общем порядке.

Деятельность подразделения документоведения должна быть организована таким образом, чтобы документы регистрировались один раз: входящие в первой половине дня — в день поступления, входящие во второй половине дня — до 12 часов следующего рабочего дня, внутренние — в день подписания. Сроки регистрации исходящих документов аналогичны срокам регистрации входящих документов.

Организация регистрации и учета обращений. Поступающие обращения, в том числе принятые на личном приеме, а также относящиеся к ним документы регистрируются только в алфавитной карточке. Регистрация обращений должна производиться в течение трех дней с момента поступления в орган и организации прокуратуры.

Повторные обращения и другие документы передаются прокурорам вместе с подобранными надзорными или наблюдательными производствами. На карточке учета движения надзорного или наблюдательного производства указывается, какого числа, с каким документом и кому оно передано.

В случае использования АИК «Надзор» необходимо проверить наличие в системе надзорного (наблюдательного) производства с аналогичным номером. При обнаружении дубликатов их следует объединить.

В соответствии с общими положениями организации рассмотрения и исполнения документов в районных прокуратурах все поступающие документы передаются на рассмотрение соответствующему руководителю и его заместителю согласно распределению обязанностей. Руководителям органов прокуратуры, подразделений и исполнителям поступившие зарегистрированные документы передаются с уже имеющимися производствами и делами. Документы, поступившие в структурные подразделения до 18 часов текущего рабочего дня, рассматриваются их руководителями по мере поступления, документы, поступившие после 18 часов текущего рабочего дня — до 10 часов следующего рабочего дня. Поручения, содержащие отметку «срочно», и оперативные поручения должны рассматриваться руководителями структурных подразделений в течение часа с момента их получения. После чего должны быть даны конкретные указания о порядке, характере и сроках исполнения.

Если исполнение документа поручается нескольким подразделениям или должностным лицам, то документ передается ответственному исполнителю, названному в резолюции первым. В таком случае исполнение поручения с отметкой «срочно» должно быть организовано в трехдневный срок; с отметкой «оперативно» — в десятидневный срок. Если руководителем в резолюции не указана конкретная дата исполнения, то документ должен быть исполнен в течение 30 дней. Сроки исполнения документа исчисляются со дня его поступления в органы и организации прокуратуры. В случае указания конкретного срока исполнения документа срок исчисляется с даты подписания поручения. Если окончание срока исполнения приходится на нерабочий день, то последним днем срока считается предшествующий ему рабочий

день. Текст документов должен содержать данные, которые необходимы для его регистрации и оперативного прохождения.

Документы подписываются руководителями прокуратуры, другими должностными лицами в соответствии с установленным распределением обязанностей и полномочиями. Как правило, подписывается только первый экземпляр документа. Исключения составляют случаи направления документа по нескольким адресам, когда подписываются все экземпляры. Исполненные документы передаются прокурорскими работниками делопроизводителям в подобранном для подшивки и отправки виде, с отметкой исполнителя об исполнении, которая включает в себя слова «в н/п» или «в дело № __» и краткую справку, если письменный ответ не составлялся.

Отправление исходящих документов. Вся почта, подлежащая отправке, сдается в отдел прохождения корреспонденции в день подписания, а поступившая в отдел документационного обеспечения во второй половине дня — до 12 часов следующего рабочего дня. Документы, поступившие для отправки, отправляются работниками отдела прохождения корреспонденции после экспедиционной обработки в соответствии с Правилами оказания услуг почтовой связи, утвержденными Минцифры России от 17.04.2023 № 382. Документы с пометками «срочно» или «весьма срочно» отправляются незамедлительно.

Важной составной частью организации делопроизводства в органах и организациях прокуратуры выступает **контроль за исполнением документов**, который осуществляют руководители прокуратур, подразделений и уполномоченные ими лица. Перечень документов, подлежащих обязательному контролю, устанавливается руководителем прокуратуры. На документы, взятые на контроль, ставится штамп «Контроль». На документы, взятые на контроль Генеральным прокурором Российской Федерации либо лицом, его замещающим, ставится штамп «Особый контроль». Они передаются для регистрации, учета, перевода, рассмотрения, исполнения, подписания, печатания, снятия копий и отправки отдельно от общей почты. Поручения или задания, обусловленные определенным сроком, исполняются не позднее указанной в них даты. Проекты документов во исполнение поручений представляются на подпись руководителю прокуратуры

не позднее чем за три дня до истечения установленного контрольного срока. Срок исполнения продлевается должностным лицом, давшим поручение, если не установлен иной порядок. Документ считается исполненным и снимается с контроля лицом, взявшим его на контроль, после выполнения поручения и сообщения результатов заинтересованным организациям и лицам. По обращениям, взятым на контроль руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, ответ адресату направляется только после доклада руководителю, давшему поручение (кроме промежуточных ответов и уведомлений о продлении срока проверки), как правило, от его имени.

Исполнитель структурного подразделения при передаче исполненного документа для регистрации и отправки обязан проинформировать службу делопроизводства о результате рассмотрения документа для внесения этих данных в информационную систему, указав на копии документа свою фамилию и инициалы; результат рассмотрения документа (обращения) (например, «удовлетворено», «отклонено», «дано разъяснение»), характер обращения (на основании заполненной статистической карточки) (например, «по вопросам транспорта»); отношение к основному документу (например, «соисполнитель»).

Организация работы с номенклатурой дел. В вышестоящей прокуратуре номенклатура дел структурного подразделения на предстоящий период составляет до 1 ноября текущего года прокурорским работником с участием работника службы делопроизводства. Номенклатура дел утверждается начальником структурного подразделения только после согласования с подразделениями архива или службы делопроизводства. В прокуратурах районного звена номенклатура дел составляет в двух экземплярах, подписывается работником, осуществляющим делопроизводство, и утверждается прокурором. Номенклатура секретных дел составляется отдельно от номенклатуры несекретных дел.

Номенклатуры дел утверждаются и вводятся в действие с 1 января следующего года. В номенклатуру дел включаются все дела и документы прокуратуры, а также справочные картотеки, книги учета и регистрации. Не включаются в номенклатуру дел заголовки печатных изданий, надзорные и наблюдательные производства. Дела по вопросам, решение которых продолжается

свыше года (переходящие дела), включаются в номенклатуру каждого года. Переходящие дела не могут составлять более одного тома и иметь постоянный срок хранения.

Заголовок дела должен четко в обобщенной форме отражать основное содержание и состав документов дела. Если дело будет состоять из нескольких томов, то составляется общий заголовок дела, а при необходимости составляются заголовки каждого тома, уточняющие содержание общего заголовка. Ведение дел вне номенклатуры запрещается. По окончании года делопроизводитель в конце номенклатуры дел производит итоговую запись о количестве заведенных дел, и эти данные сообщаются в архив. Формирование надзорных и наблюдательных производств у исполнителей запрещается.

Руководители структурных подразделений и работники, отвечающие за делопроизводство, обязаны принимать меры к обеспечению сохранности документов, дел и производств. Прокурорские работники и делопроизводители несут ответственность за сохранность находящихся непосредственно у них служебных документов, дел, производств, иных материалов, вещественных доказательств, аудио- и видеокассет, печатей, штампов, гербовых бланков и учетно-регистрационных форм. В нерабочее время все вышеуказанное хранится только в личных сейфах прокурорских работников или в специально выделенных для этого помещениях отделов делопроизводства, канцелярии, архива, экспедиции, печатаемых личными печатями ответственных лиц. При этом дела в помещениях канцелярий в нерабочее время хранятся только в сейфах.

В случаях утечки информации, утраты документов, дел, бланков, печатей, штампов и т. д. проводится служебная проверка, по результатам которой к работникам, допустившим нарушения, принимаются меры дисциплинарного или иного характера. Изъятие и выдача каких-либо документов из любых дел и производств не разрешается. В исключительных случаях такое изъятие допускается только с разрешения руководителя структурного подразделения или районного прокурора. В деле остаются заверенная копия изъятых документов и акт о причинах изъятия подлинника¹³⁸.

¹³⁸ См.: Омелянович В. В., Тимошук К. И. Особенности осуществления делопроизводства. Использование ведомственных автоматизированных информа-

Продолжая рассмотрение вопроса об организации работы по обеспечению информационной безопасности в органах прокуратуры, отметим, что она также регламентируется соответствующими организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации (Концепция обеспечения информационной безопасности в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.06.2023 № 425).

Правовой основой обеспечения информационной безопасности являются положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов и методических документов-регуляторов в сфере защиты информации (ФСТЭК России, ФСБ России и другие федеральные органы, определенные законодательством).

Необходимость защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации установлена Федеральными законами от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

В соответствии с п. 5 Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2019 № 830, обеспечение информационной безопасности является одним из основных направлений деятельности по обеспечению безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации.

В организационную структуру системы обеспечения информационной безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации входят:

органы прокуратуры Российской Федерации;

организации, находящиеся в ведении Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

ционных комплексов // Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов : учебное пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головкин, Э. Р. Исламова [и др.] ; под ред. Э. Р. Исламовой. 2-е изд., перераб. СПб., 2023. С. 58—79.

разработчики информационных систем и объектов информатизации в рамках обязательств в соответствии с действующими государственными контрактами;

юридические и физические лица, обеспечивающие техническую поддержку информационных систем и выполняющие часть функционала или процесса в рамках обязательств в соответствии с действующими государственными контрактами.

Органы и организации прокуратуры Российской Федерации, решая задачи защиты информации при эксплуатации объектов информатизации, являются участниками государственной системы обеспечения информационной безопасности в Российской Федерации.

Подчеркнем, что в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» органы и организации прокуратуры Российской Федерации не относятся к субъектам критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, на основании чего информационные системы органов и организаций прокуратуры Российской Федерации не являются объектами критической информационной инфраструктуры и к ним не предъявляются требования по обеспечению безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры.

Организация функционирования системы обеспечения информационной безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации. Защита информации в ходе эксплуатации программно-технических средств защиты информации, входящих в состав системы обеспечения информационной безопасности, должна быть организована в соответствии с эксплуатационной документацией на указанную систему и организационно-распорядительными документами по безопасности информации собственными силами органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и (или) организацией, имеющей лицензию ФСТЭК России на осуществление деятельности по технической защите конфиденциальной информации.

В процессе эксплуатации программно-технических средств защиты информации должны обеспечиваться: управление (администрирование) подсистем и компонентов системы обеспечения информационной безопасности; выявление инцидентов и реагирование на них; управление конфигурацией аттестованными

объектами информатизации и подсистемами системы обеспечения информационной безопасности; контроль (мониторинг) за обеспечением уровня защищенности информации, содержащейся в информационной системе.

В ходе управления (администрирования) подсистем и компонентов системы обеспечения информационной безопасности должны осуществляться: заведение и удаление учетных записей пользователей, управление полномочиями пользователей информационных систем и поддержание правил разграничения доступа в информационные системы; управление средствами защиты информации в информационных системах, в том числе параметрами настройки программного обеспечения, включая программное обеспечение средствами защиты информации, управление учетными записями пользователей, восстановление работоспособности средств защиты информации, генерацию, смену и восстановление паролей; установка обновлений программного обеспечения, включая программное обеспечение средств защиты информации, выпускаемых разработчиками (производителями) средств защиты информации, или по их поручению; централизованное управление системой защиты информации информационных систем; регистрация и анализ событий в информационных системах, связанных с защитой информации; информирование пользователей об угрозах безопасности информации, о правилах эксплуатации системы защиты информации информационных систем и отдельных средств защиты информации, а также их обучение; сопровождение функционирования средств защиты информации информационных систем в ходе ее эксплуатации, включая корректировку эксплуатационной документации на нее и организационно-распорядительных документов по защите информации.

При выявлении инцидентов и реагировании на них необходимо осуществлять: определение лиц, ответственных за выявление инцидентов и реагирование на них; обнаружение и идентификация инцидентов, в том числе отказов в обслуживании, сбоев (перезагрузок) в работе технических средств, программного обеспечения и средств защиты информации, нарушений правил разграничения доступа, неправомерных действий по сбору информации, внедрений вредоносных компьютерных программ (вирусов) и иных событий, приводящих к возникновению инцидентов; своевременное информирование лиц, ответственных за выявление инцидентов и реагирование на них, о возникновении инцидентов

в информационных системах пользователями и администраторами; анализ инцидентов, в том числе определение источников и причин возникновения инцидентов, а также оценка их последствий; планирование и принятие мер по устранению инцидентов, в том числе по восстановлению информационной системы и ее сегментов в случае отказа в обслуживании или после сбоев, устранению последствий нарушения правил разграничения доступа, неправомерных действий по сбору информации, внедрения вредоносных компьютерных программ (вирусов) и иных событий, приводящих к возникновению инцидентов; планирование и принятие мер по предотвращению повторного возникновения инцидентов.

В ходе управления конфигурацией аттестованными объектами информатизации и подсистемами системы обеспечения информационной безопасности должны осуществляться: поддержание конфигурации информационной системы и ее системы защиты информации (структуры системы защиты информации информационной системы, состава, мест установки и параметров настройки средств защиты информации, программного обеспечения и технических средств) в соответствии с эксплуатационной документацией на систему защиты информации (поддержание базовой конфигурации информационной системы и ее системы защиты информации); определение лиц, которым разрешены действия по внесению изменений в базовую конфигурацию информационной системы и ее систему защиты информации; управление изменениями базовой конфигурации информационной системы и ее системы защиты информации, в том числе определение типов возможных изменений базовой конфигурации информационной системы и ее системы защиты информации, санкционирование внесения изменений в базовую конфигурацию информационной системы и ее систему защиты информации, документирование действий по внесению изменений в базовую конфигурацию информационной системы и ее систему защиты информации, сохранение данных об изменениях базовой конфигурации информационной системы и ее системы защиты информации, контроль действий по внесению изменений в базовую конфигурацию информационной системы и ее систему защиты информации; анализ потенциального воздействия планируемых изменений в базовой конфигурации информационной системы и ее системе защиты информации на обеспечение защиты информации, возникновение

дополнительных угроз безопасности информации и работоспособность информационной системы; определение параметров настройки программного обеспечения, включая программное обеспечение средств защиты информации, состава и конфигурации технических средств и программного обеспечения до внесения изменений в базовую конфигурацию информационной системы и ее систему защиты информации; внесение информации (данных) об изменениях в базовой конфигурации информационной системы и ее системе защиты информации в эксплуатационную документацию на систему защиты информации информационной системы; принятие решения по результатам управления конфигурацией о повторной аттестации информационной системы или проведении дополнительных аттестационных испытаний.

В ходе контроля (мониторинга) обеспечения уровня защищенности информации, содержащейся в информационной системе, осуществляется: контроль за событиями безопасности и действиями пользователей в информационной системе; контроль (анализ) защищенности информации, содержащейся в информационной системе; анализ и оценка функционирования системы защиты информации информационной системы, включая выявление, анализ и устранение недостатков в функционировании системы защиты информации информационной системы; периодический анализ изменения угроз безопасности информации в информационной системе, возникающих в ходе ее эксплуатации, и принятие мер защиты информации в случае возникновения новых угроз безопасности информации; документирование процедур и результатов контроля (мониторинга) за обеспечением уровня защищенности информации, содержащейся в информационной системе; принятие решения по результатам контроля (мониторинга) за обеспечением уровня защищенности информации о доработке (модернизации) системы защиты информации информационной системы, повторной аттестации информационной системы или проведении дополнительных аттестационных испытаний.

Дополнительно следует подчеркнуть, что в соответствии с Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года доля органов прокуратуры, использующих стандарты безопасного электронного информационного вза-

имодействия, должна достигнуть 100 %, т. е. все органы прокуратуры должны будут использовать стандарты безопасного электронного информационного взаимодействия. Поскольку в тексте самой Концепции однозначно не определено понятие «стандарты безопасного электронного информационного взаимодействия», обратимся к другим организационно-распорядительным документам Генерального прокурора Российской Федерации.

Прежде всего следует иметь в виду, что указанные стандарты определяет Инструкция по эксплуатации средств вычислительной техники, информационных систем и информационных ресурсов органов прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 24.11.2021 № 701 «Об утверждении Инструкции по эксплуатации средств вычислительной техники, информационных систем и информационных ресурсов органов прокуратуры Российской Федерации» (далее в параграфе — Инструкция), поэтому необходимо далее перейти к ее рассмотрению. Не ставя задачи в полном объеме рассмотреть содержание указанной Инструкции, остановимся на наиболее значимых аспектах.

Во-первых, данная Инструкция запрещает размещение в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» документов, содержащих служебную информацию, персональные данные и иные сведения конфиденциального характера (за исключением случаев, когда это прямо предусмотрено федеральным законодательством и организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации), поскольку очевидно, что размещение таких материалов в открытом доступе представляет собой явную угрозу информационной безопасности. Также Инструкция гласит, что электронная почта предназначена для обмена служебной информацией в электронном виде, а передача информации ограниченного распространения посредством электронной почты не допускается.

Во-вторых, в соответствии с Инструкцией запрещено использование на средствах вычислительной техники в информационных системах органов прокуратуры устройств для организации беспроводных каналов связи, за исключением централизованно поставляемого Генеральной прокуратурой Российской Федерации оборудования, реализующего удаленный доступ с соблюдением

требований информационной безопасности. Также не допускается использование беспроводных кликеров, компьютерных мышек, клавиатур. Причина такого запрета в том, что беспроводное соединение изначально более уязвимо к несанкционированному доступу, чем проводное, поскольку для условной атаки на проводное соединение злоумышленнику потребуется непосредственный физический контакт с проводом, что чаще всего затруднено расположением этого провода в пространстве: соответствующие части провода находятся непосредственно в здании органа прокуратуры, в кабель-каналах, которые прокладываются в стенах и межэтажных перекрытиях зданий органов прокуратуры, либо прокладываются под землей, что существенно затрудняет к ним несанкционированный доступ. В случае же установления беспроводного соединения потенциальному злоумышленнику для атаки не требуется находиться непосредственно в здании прокуратуры, поскольку при достижении определенного уровня инженерно-технической оснащенности нахождение в непосредственной физической близости от здания органа прокуратуры не является необходимым условием для успешной атаки.

В-третьих, следует указать, что с целью соблюдения персональной ответственности за свои действия каждым пользователем средства вычислительной техники органов прокуратуры Российской Федерации указанной Инструкцией запрещается использование несколькими работниками одного и того же имени пользователя (группового имени) при работе в ИСОП.

В-четвертых, в соответствии с Инструкцией сменяемые личные пароли выбираются пользователем самостоятельно с учетом следующих требований: длина пароля должна быть не менее 8 символов; среди символов пароля обязательно должны присутствовать буквы в верхнем и нижнем регистрах, цифры и специальные символы; пароль не должен включать в себя легко вычисляемые сочетания символов (простая последовательность цифр или букв, имена, фамилии, наименования рабочих станций и т. д.); при смене пароля новое значение должно отличаться от предыдущего не менее чем в шести позициях. Такие требования к выбору пароля обусловлены существованием вредоносного программного обеспечения, предназначенного для взлома пароля методом перебора. Проведенные исследования наглядно демонстрируют,

что оптимальной защитой пароля от такого подбора является сочетание его удлинения и разнообразия¹³⁹. Однако в соответствии с наиболее актуальными опубликованными данными моделирования пароль, соответствующий минимальным требованиям, предъявляемым Инструкцией, будет таким программным обеспечением взламываться около 5 минут, в то время как в исследованиях, опубликованных всего год назад, это время составляло 110 лет¹⁴⁰, что обуславливается интенсивными темпами развития информационных технологий и вычислительной техники. Вероятно, со временем в Инструкцию будут внесены соответствующие изменения и дополнения, но до тех пор представляется обоснованной рекомендация самостоятельно выбирать пароли еще более длинные и сложные, чем того требует Инструкция.

Кроме того, Инструкцией регламентируется процесс хранения паролей. Хранение значений действующих паролей в электронном виде допускается на средстве вычислительной техники или в информационной системе, обеспечивающих авторизованный доступ исключительно владельцу пароля. Хранение значений действующих паролей на бумажном носителе или съемных машинных носителях информации допускается только в прочных надежно запираемых хранилищах (сейфах, ящиках), исключая доступ посторонних лиц. Передавать в электронном виде открытое значение пароля совместно с именем (логинем) учетной записи по любым каналам связи, в том числе посредством АИК «Надзор-WEB», запрещается.

В-пятых, Инструкцией устанавливается и порядок организации работы с антивирусным программным обеспечением: самостоятельная установка или изменение параметров средств антивирусной защиты пользователем средства вычислительной техники запрещена; обязательному антивирусному контролю подлежит любая внешняя информация (файлы документов любых форматов, файлы данных, исполняемые файлы), получаемая и передаваемая по телекоммуникационным каналам посредством сети «Интернет», а также информация, полученная посредством съемных

¹³⁹ Neskey C. Are Your Passwords in the Green? // Hive Systems : [сайт]. URL: <https://www.hivesystems.com/blog/are-your-passwords-in-the-green> (дата обращения: 08.04.2024).

¹⁴⁰ Neskey C. Examining the LastPass Breach Through our Password Table // Hive Systems : [сайт]. URL: <https://www.hivesystems.com/blog/examining-the-lastpass-breach-through-our-password-table> (дата обращения: 08.04.2024).

машинных носителей информации; при возникновении подозрения на наличие компьютерного вируса (нетипичная работа программ, замедление работы, искажение данных, пропадание файлов, частое появление сообщений о системных ошибках и т. п.) пользователь средства вычислительной техники должен незамедлительно уведомить о данном факте уполномоченное подразделение или службу технической поддержки, а также по возможности провести самостоятельно внеочередной антивирусный контроль средства вычислительной техники для определения факта наличия или отсутствия компьютерного вируса; в случае обнаружения при проведении антивирусного контроля зараженных компьютерными вирусами файлов пользователь средства вычислительной техники обязан: приостановить работу на средстве вычислительной техники; незамедлительно поставить в известность о факте обнаружения зараженных вирусом файлов руководителя своего подразделения, владельца зараженных файлов, смежные подразделения, использующие эти файлы в работе, а также проинформировать уполномоченное подразделение или службу технической поддержки. Все разнообразие существующего вредоносного программного обеспечения является слишком объемным предметом для изложения в рамках данной работы, поэтому укажем лишь, что попадание и действие любого вредоносного программного обеспечения на средства вычислительной техники и ИСОП создает существенную угрозу информационной безопасности.

В соответствии с Инструкцией деятельность пользователя средства вычислительной техники должна быть организована таким образом, чтобы исключить: возможность неконтролируемого доступа других лиц к служебному персональному компьютеру, на котором произведена авторизация инструкциями; хранение на персональном компьютере посторонних программных средств и неслужебной информации пользователя; использование средства вычислительной техники, ведомственных и иных информационных систем при работе в ИСОП не для служебной деятельности, предусмотренной должностными; обработку служебной информации ограниченного распространения в условиях, позволяющих просматривать ее лицам, не имеющим к ней допуска, а также нарушающих требования по эксплуатации средств вычислительной техники. Кроме того, пользователь средств вычислительной техники обязан знать способы выявления нештатных ситуаций

при использовании операционной системы и программного обеспечения, а также меры их предотвращения.

Также пользователю средств вычислительной техники запрещается: передавать посредством сети «Интернет», в том числе посредством мобильных и иных устройств, документы, содержащие служебную информацию, персональные данные и иные сведения конфиденциального характера (за исключением случаев, когда это прямо предусмотрено федеральным законодательством и организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации); переходить на «АРМ—Интернет» по ссылкам в почтовых сообщениях, полученных от неизвестных источников; осуществлять доступ с «АРМ—Интернет» к интернет-ресурсам, содержание и направленность которых запрещены законодательством Российской Федерации, а также не имеющим отношения к исполнению служебных обязанностей (социальные сети, игровые порталы, файловые хранилища и т. п.); устанавливать, переустанавливать, удалять, изменять настройки основных параметров операционной системы и прикладного программного обеспечения, а также настройки средств защиты информации; самостоятельно устанавливать или запускать на служебном персональном компьютере любое программное обеспечение с внешних машинных носителей информации или загруженное из сети «Интернет»; сообщать кому-либо устно или письменно свои учетные данные и передавать идентификаторы для доступа к средствам вычислительной техники и информационным системам, а также предоставлять доступ посторонним лицам к средствам вычислительной техники и информационным системам под своей учетной записью; хранить на средствах вычислительной техники и ИР ИСОП не относящуюся к выполнению служебных обязанностей работника постороннюю информацию.

Приведенный выше перечень обязанностей и запретов в соответствии с Инструкцией не является исчерпывающим, однако, как показывает практика, упомянутые пункты являются объектами наиболее часто допускаемых нарушений.

В завершение следует констатировать, что реализация рассмотренных выше особенностей организации делопроизводства и обеспечения информационной безопасности является значимым компонентом работы прокурорских работников, а использование предложенных рекомендаций будет способствовать повышению эффективности исполнения ими возложенных на них должностных обязанностей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целях формирования соответствующих профессиональных компетенций юриста, в том числе будущего прокурорского работника, необходимо наличие знаний о теоретических и прикладных основах организации деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в целом и по отдельным направлениям деятельности надзорного и ненадзорного характера в частности; умений применять имеющиеся знания для изучения других учебных дисциплин, предметы которых связаны непосредственно с реализацией прокурорами предоставленных им законом полномочий, а также в практической деятельности работника органов прокуратуры. Изучение учебной дисциплины «Организация прокурорской деятельности» направлено также на формирование навыков использования приобретенных знаний и умений в дальнейшей учебной и практической деятельности. Именно с учетом этого авторами Пособия определены его структура и содержание.

Не претендуя на безусловно исчерпывающий характер рассмотренных вопросов, авторы сочли необходимым сосредоточить внимание прежде всего на тех основных положениях, которые определяют и характеризуют организацию деятельности органов прокуратуры в целом, а также на особенностях организации такой деятельности по наиболее значимым направлениям и поднаправлениям надзорной и ненадзорной деятельности, актуальность которых определяется на основе результатов изучения и анализа приказов Генерального прокурора Российской Федерации, а также организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

РЕКОМЕНДОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Организация прокурорской деятельности : курс лекций / И. Б. Кардашова, Е. А. Борисенко, Н. В. Буланова [и др.] ; науч. ред. В. В. Казаков ; Университет прокуратуры Российской Федерации. — Москва : УП РФ, 2022. — 259, [1] с.

2. Прокурорский надзор : учебник / О. Т. Анкудинов, И. С. Викторов, А. Ю. Винокуров [и др.] ; под ред. А. Я. Сухарева. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма, 2020. — 479, [1] с. — ISBN 978-5-91768-213-6.

Дополнительная учебная литература

1. Какителашвили, М. М. Система прокуратуры Российской Федерации : альбом схем на русском и английском языках / М. М. Какителашвили, М. С. Мотуренко, Т. А. Хотамбеков ; Университет прокуратуры Российской Федерации. — Москва : УП РФ, 2021. — 47, [1] с.

2. Координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : учебное пособие для обучающихся по программам специалитета, магистратуры и дополнительного профессионального образования / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Д. А. Луньков [и др.] ; Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. — Санкт-Петербург : СПБЮИ (ф) УП РФ, 2021. — 176 с. — Библиогр.: с. 163—176.

3. Организация деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур. Учебное пособие. Часть 1 / Э. Э. Агаронова, М. В. Колесов, Е. Ю. Лихачёва [и др.] ; под общ. ред. Е. Ю. Лихачёвой ; Университет прокуратуры Российской Федерации. — Москва : УП РФ, 2021. — 167, [1] с.

4. Организация работы прокуратуры районного звена : практикум / [авт.-сост. Г. В. Штадлер и др.]. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. — 31, [1] с.

5. Правовые основы прокурорской деятельности. Хрестоматия. В 3 ч. Ч. 1 / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Э. Р. Исламова [и др.] ; отв. ред.

О. Н. Коршунова ; Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. — Санкт-Петербург : СПбЮИ (ф) УП РФ, 2020. — 374, [2] с. — URL: http://www.procuror.spb.ru/izdaniya/2020_03_04.pdf (дата обращения: 25.01.2023).

6. Правовые основы прокурорской деятельности. Хрестоматия. В 3 ч. Ч. 2 / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Э. Р. Исламова [и др.] ; отв. ред. О. Н. Коршунова ; Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. — Санкт-Петербург : СПбЮИ (ф) УП РФ, 2021. — 387, [1] с. — URL: http://www.procuror.spb.ru/izdaniya/2021_03_05.pdf (дата обращения: 25.01.2023).

7. Правовые основы прокурорской деятельности. Хрестоматия. В 3 ч. Ч. 3 / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Э. Р. Исламова [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой ; Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации. — Санкт-Петербург : СПбЮИ (ф) УП РФ, 2022. — 370, [2] с. — ISBN 978-5-6046569-8-3. — URL: https://www.procuror.spb.ru/izdaniya/2022_03_06.pdf (дата обращения: 25.01.2023).

Научные труды

1. Братановский, С. Н. Правовая организация управления в органах прокуратуры : монография / С. Н. Братановский, А. А. Муканбеткалиев. — Москва : РИОР, 2012. — 188 с.

2. Зубарев, С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография / С. М. Зубарев. — Москва : Норма, 2019. — 150, [2] с. — ISBN 978-5-91768-659-2. — URL: <https://new.znaniyum.com/catalog/product/1020321> (дата обращения: 25.01.2023).

3. Попов, Л. Л. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты : монография / Л. Л. Попов, Е. В. Мигачева, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — Москва : Юридическая Норма, 2012. — 319, [1] с. — ISBN 978-5-91768-289-1. — URL: <https://new.znaniyum.com/catalog/product/317711> (дата обращения: 25.01.2023).

Справочные издания

1. Jus est : юридическая энциклопедия. Т. 3 / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; под общ. ред. О. С. Капинус. — Москва : Буки Веди, 2017. — 798, [2] с. — (Academia). — ISBN 978-5-906930-18-7.

Нормативные правовые акты и иные источники права

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 : текст с изм. и доп. на 30 сент. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») : Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 : текст с изм. и доп. на 14 июня 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 450 : текст с изм. и доп. на 23 янв. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О проведении проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 18 апреля 2008 г. № 70 : текст с изм. и доп. на 28 апр. 2016 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 : текст с изм. и доп. на 2 сент. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12 октября 2007 г. № 167. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 715. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 : текст с изм. и доп. на 5 июня 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28 апреля 2016 г. № 255 : текст с изм. и доп. на 21 июля 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 25 марта 2011 г. № 79 : текст с изм. и доп. на 16 сент. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении Концепции безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27 ноября 2019 г. № 830. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года (вместе с «Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года») : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № 627 : текст с изм. и доп. на 27 мая 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11 марта 2020 г. № 146 : текст с изм. и доп. на 9 авг. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11 мая 2016 г. № 276 : текст с изм. и доп. на 14 авг. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Положение о Главном управлении по надзору за расследованием особо важных дел Генеральной прокуратуры Российской Федерации : утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 20 августа 2021 г. : текст с изм. и доп. на 7 нояб. 2022 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Положение об управлении взаимодействия со средствами массовой информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации : утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 20 марта 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Положение об управлении по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму : утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 24 августа 2021 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Положение об управлении по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере : утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 30 июля 2009 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Положение о Главном организационно-аналитическом управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации : утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 25 октября 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Положение о Главном управлении обеспечения деятельности органов и организаций прокуратуры Генеральной прокуратуры Российской Федерации : утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 1 марта 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Положение о Главном уголовно-судебном управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации : утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 19 августа 2021 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Положение о Главном управлении правовой статистики и информационных технологий Генеральной прокуратуры Российской Федерации : утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 31 июля 2017 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Учебное издание

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

Учебное пособие

*Под редакцией
доктора юридических наук
профессора О. Н. Коршуновой*

Редактор *О. А. Хропина*
Компьютерная правка и верстка *И. А. Щербаковой*

Подписано в печать 17.12.2024. Формат 60х90/16
Печ. л. 16,25. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—125). Заказ 34/24

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44