

На правах рукописи

МУКАНБЕТКАЛИЕВ АРМАН АЛТАЕВИЧ

**Административно-правовое регулиро-
вание внутриорганизационных отно-
шений в органах прокуратуры Россий-
ской Федерации**

12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата
юридических наук

Саратов - 2012

Диссертация выполнена в ФГБОУ «Поволжский институт государственной службы имени П. А. Столыпина РАНХиГС при Президенте РФ»

Научный руководитель:	доктор юридических наук, профессор Братановский Сергей Николаевич
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Сергун Петр Павлович доктор юридических наук, профессор Денисенко Виктор Васильевич
Ведущая организация	ФГБОУ «Волгоградский государственный университет»

Защита состоится « 9 » __апреля_____ 2012 г. в _14___ ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д.212.239.02 в Государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан « _5_ » __апреля_____ 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

В.С. Хижняк

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современная российская действительность характеризуется непрекращающимися серьезными преобразованиями, которые обусловили изменение роли и значения многих областей правоохранительной деятельности, составляющей фундаментальную основу жизни общества. Активно воплощаемые в реальность идеи, связанные с построением в России правового государства, позволили развить на практике многие положения, связанные с обеспечением всемерной защиты прав и свобод человека и гражданина. Основным органом, призванным способствовать государственным реформам в этой сфере, является прокуратура.

Российское государство, все народы многонациональной России заинтересованы в сильной, независимой, эффективно работающей системе органов прокуратуры, способной противостоять преступлениям и правонарушениям во всех областях. Прокурорский надзор, в силу его универсальности, всеобщности и оперативности, призван способствовать не только укреплению законности в стране, но и повышению авторитета правоохранительной деятельности в глазах населения. Необходимость его существования доказана сегодняшней действительностью и сопряжена с неудовлетворительной в целом работой органов государственного контроля, обязанных обеспечивать законность. Кроме того, действенная прокуратура, стоящая на страже основ государственного строя и целостности Российской Федерации, способна во многом обеспечить целенаправленные реформы, направленные на повышение качества жизни населения.

Вместе с этим, результативное выполнение возложенных на прокуратуру Российской Федерации функций невозможно без грамотной и профессиональной организации управления на всех уровнях указанной системы. Нестабильная политическая и экономическая ситуация, длящийся в нашей стране посткризисный период требуют повышения эффективности органи-

зации всех направлений прокурорской деятельности, в первую очередь, за счет совершенствования управления в правоохранительной сфере и более действенного использования организационного фактора.

Конституция Российской Федерации (ст. 129) и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"¹ закрепили основополагающие принципы построения отечественной прокуратуры. Однако, единство, централизация и независимость как отправные начала, на которых базируется выполнение прокурорскими работниками непосредственных целей и задач, нуждаются в дополнительной законодательной проработке и правовом оформлении.

Нерешенность многих вопросов, связанных с функционированием системы органов прокуратуры, не позволяет осуществлять эффективное внутреннее управление. Необходимость совершенствования всей многогранной ее деятельности диктуется многими обстоятельствами, связанными с отсутствием четкого разграничения полномочий органов надзора и контроля, функционирующих в системе исполнительной власти. Отсутствие однозначно определенного правовыми актами места осуществляющего всеобщий надзор ведомства в системе государственного управления не позволяет наметить пути целенаправленного реформирования деятельности органов, непосредственно отвечающих за соблюдение демократических прав граждан. Обусловленный законодательными нормами административно-правовой статус органов российской прокуратуры и его обеспеченность в нынешних условиях не обладают признаками устойчивости, что не позволяет ей эффективно отстаивать интересы физических и юридических лиц. Кроме того, объединенное во многих аспектах правовое положение работников прокуратуры и государственных гражданских служащих породило дополнительные проблемы, связанные с правовой регламентацией их прав и обязанностей, материальным обеспечением функционирования управленческого

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

аппарата. Нерешенность многих проблем, связанных с укреплением внутриструктурной централизации управления, не позволяет обозначить место управлений Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах в системе прокурорского ведомства и, следовательно, не способствует развитию организационного взаимодействия, необходимого для достижения максимально эффективного результата многоотраслевой деятельности прокуроров. Кроме того, действующее законодательство о прокуратуре не в полном объеме регламентирует вопросы кадрового, финансового и информационного обеспечения внутриорганизационной управленческой деятельности.

Новым этапом в реформировании российской правоохранительной системы явилось создание в 2007 г. Следственного комитета при прокуратуре РФ, однако, впоследствии он был преобразован в самостоятельный орган исполнительной власти², при этом, многие организационно-правовые вопросы взаимодействия прокуроров и СК до настоящего времени не решены.

Таким образом, актуальность исследуемой темы обуславливается необходимостью изучения и анализа юридических проблем организации управления в органах отечественной прокуратуры, их организационного взаимодействия с другими государственными (в первую очередь правоохранительными) органами.

На основании изложенного возникает потребность комплексного административно-правового исследования внутриорганизационных отношений в системе органов прокуратуры РФ, а также поиска эффективных форм правового регулирования управленческих отношений органов прокуратуры с другими их участниками.

Всё это предопределило выбор темы, характер и направление нашего исследования, в котором сделана попытка изложить собственное видение административно-правовых проблем, связанных с организацией управления в органах прокуратуры и возможность их решения.

² См.: О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ //СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15

В диссертации решена **научная задача диссертационного исследования** по совершенствованию законодательства в сфере административно-правового регулирования внутриорганизационных отношений в органах прокуратуры.

Степень научной разработанности темы исследования. При формировании общетеоретической основы диссертации был использован обширный аналитический материал, посвященный отдельным аспектам организации и деятельности органов российской прокуратуры, содержащийся в трудах советских и современных ученых. В их числе выделяются работы таких исследователей, как: С. С. Алексеев, А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, М.В. Баглай, М. И. Байтин, И. А. Бачило, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, С. Н. Братановский, Н. И. Глазунова, В.В. Денисенко, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин, Б. Н. Курашвили, В. М. Манохин, А. В. Малько, Н. И. Матузов, В.И. Новоселов, А.Ф. Ноздрачев, Д. М. Овсянко, А. В. Оболонский, П.П. Сергун, Ю. Н. Старилов, Ю. А. Тихомиров, В. Н. Уваров, В. А. Юсупов и многих других.

Важные аспекты теории и практики функционирования управленческого аппарата в органах прокуратуры затрагивали в своих исследованиях С. Н. Бабаев, В. П. Беляев, В. Г. Бессарабов, С. А. Воронцов, Ю. Е. Винокуров, Ю. А. Дмитриев, А. Г. Звягинцев, С. М. Казанцев, В. В. Ключков, М. Н. Маршунов, Г.А. Мурашин, Д. Д. Семенчуков, Ю. Н. Скуратов, А. Ф. Смирнов, А. А. Чувилев, М. С. Шалумов, М. А. Шапкин и другие. Вклад перечисленных авторов в развитие организационных начал в деятельности прокуроров не вызывает сомнений. Вместе с этим, указанные аспекты рассматривались учеными в конце XX века без учета многочисленных законодательных изменений, внесенных в последующем в ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации" и иные правовые акты. Также необходимо отметить, что данная проблематика рассматривалась исключительно в рамках прокурорского надзора. Между тем, несмотря на назревшую потребность серьезного комплексного научного анализа организации управления в органах прокурату-

ры, эта тема в административном праве до сих пор не получила всестороннего освещения и глубокого исследования.

Цели и задачи исследования. Диссертационное исследование принято с целью изучения сущности и правовых основ внутриорганизационной деятельности в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, ее правовой природы, разработки теоретической концепции совершенствования функциональных направлений и моделирования оптимальной организации труда прокурорских работников, а также выработки конкретных рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в данном направлении. Кроме этого, целью настоящей научной работы является разработка теоретической базы для решения проблем совершенствования правового регулирования служебных отношений в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.

Для достижения указанной цели диссертантом были поставлены следующие **задачи**:

- исследовать понятие, содержание и сущность внутриорганизационной деятельности в органах прокуратуры;
- раскрыть организационную структуру управления в органах прокуратуры;
- проанализировать правовое регулирование кадрового обеспечения аппарата управления прокуратуры;
- определить организационно-правовые особенности финансового и материально-технического обеспечения деятельности прокуратуры;
- рассмотреть информационное обеспечение управленческой деятельности в прокуратуре РФ;
- на основе проведенного исследования сделать обобщения и выводы, разработать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части, регулирующей организацию управления в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составила система принятых в юридической науке принципов познания социальной реальности и социально-правовых институтов в их историческом развитии, взаимосвязи и взаимообусловленности. В работе широко использованы апробированные общенаучные и специальные методы.

Общенаучный *диалектический метод* дал возможность рассмотреть складывающиеся в органах прокуратуры внутриорганизационные правоотношения с точки зрения вариативности их регулирования на каждом уровне трехзвенной системы, обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению данного вопроса, продемонстрировать изменение в механизме регулирования этих отношений в зависимости от совокупности воздействующих на него внутренних и внешних факторов.

Формально-юридические методы: описание, сравнение, классификация, анализ и синтез – позволили охарактеризовать механизм правового регулирования внутриорганизационных управленческих отношений с позиции их конкретного нормативного содержания. Кроме того, благодаря использованию данных методов научного познания в работе удалось провести исследование действующего законодательства на предмет его соответствия реально существующей модели правового регулирования целостной системы органов, осуществляющих общенадзорные функции, выявить ряд юридических пробелов и внести предложения по их устранению.

Системно-структурный метод обеспечил изучение органов прокуратуры как системы, дал возможность выявить ее основные элементы, показать объективно существующую взаимосвязь между ними, а также продемонстрировать место указанной системы в рамках метасистемы более высокого уровня – общей правоохранительной деятельности в России.

Историко-юридический метод позволил произвести изучение эволюции подходов к исследованию организации управления в органах прокуратуры на различных этапах развития научного знания.

Сравнительно-правовой метод использовался в работе при определении состава и последовательности процессов развития управления в органах прокуратуры, при сопоставлении различных подходов к организации тех или иных направлений деятельности прокуроров, при сравнении ряда институтов административного и трудового права (например, касающихся прохождения государственной службы прокурорскими работниками и государственными служащими, осуществляющими профессиональную деятельность в прокурорском ведомстве), а также при изучении составляющих материально-технического, кадрового и информационного обеспечения управления в органах прокуратуры.

Осуществлен правовой анализ Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", логико-юридический анализ других правовых актов. Определенное место в работе уделено доктринальному толкованию отдельных понятий, важных для организации управления в органах прокуратуры.

Нормативная и эмпирическая база исследования. Важной составляющей научно-практической базы исследования является анализ законодательного и иного нормативного материала, посвященного рассматриваемой проблематике. Нормативную основу составили международные документы, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, кодексы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правоприменительные акты Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов РФ, органов исполнительной власти, а также решения судов. При подготовке выводов и предложений диссертант опирался на литературные источники по теории государства и права, конституционному, административному, гражданскому, финансовому праву, иным юридическим наукам. Значительное внимание при многогранном исследовании юридических аспектов деятельности органов прокуратуры

уделено анализу справочной литературы, материалов периодической печати и Интернет-сайтов.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с организацией управления в системе органов прокуратуры Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе административно-правового регулирования ресурсного обеспечения этого управления.

Предметом исследования послужили правовые нормы, регламентирующие внутриорганизационные отношения в органах прокуратуры Российской Федерации, положения других отраслей права, затрагивающих управленческую деятельность прокуратуры, а также доктринальные положения теории административного права в области организации управления и контроля.

Научная новизна обусловлена предметом и целью диссертационного исследования и определяется использованием новых идей и тенденций совершенствования государственного управления в России. Она также связывается автором с комплексным освещением основных вопросов организации управления в органах и учреждениях прокуратуры. Кроме этого, научная новизна определяется тем, что диссертация представляет собой одну из немногих монографических работ в российской литературе, в которой принята попытка нового комплексного административно-правового исследования проблемы, имеющей большое научно-теоретическое и практическое значение для развития всей системы органов прокуратуры Российской Федерации, успешного выполнения прокурорскими работниками своих должностных обязанностей.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны **положения**:

1. Доказано, что в целях обеспечения оптимизации управления в органах прокуратуры, укрепления организационно-правовых основ системы органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации необходимо закрепление правового статуса и полномочий управлений Генеральной проку-

ратуры в федеральных округах в ст. 11 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

2. Сформулировано определение управления в органах прокуратуры - это особый, осуществляемый на основе и во исполнение законов вид государственной профессиональной деятельности субъектов управления (вышестоящих уполномоченных органов и руководителей прокуратуры) по выработке и реализации научно обоснованных регулирующих, организующих и практических воздействий на подчиненные органы и их подразделения, направленных на упорядочение, согласование и совершенствование действий прокурорских работников, организацию эффективного взаимодействия между структурными подразделениями и аппаратами прокуратуры для достижения стоящих перед прокуратурой целей и задач, укрепления законности и правопорядка.

3. Аргументирован вывод о необходимости повышения самостоятельности прокуроров субъектов Федерации и приравненных к ним специализированных прокуроров в процессах формирования организационной структуры возглавляемого ими аппарата. С этой целью представляется важным юридически закрепить полномочия указанных руководителей по созданию управлений, отделов и структурообразующих единиц в ч. 2 ст. 17 и ст. 18 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

4. Сделан вывод о важности совершенствования подбора кадрового состава на должности помощников прокурора, выявления у претендентов необходимых моральных, этических, профессиональных и деловых качеств и теоретических знаний, а также соблюдения конституционных принципов равенства прав желающих поступить на государственную службу. В связи с этим представляется необходимым установить конкурсный порядок замещения указанных должностей и законодательно его закрепить в ст. 40.1 Закона о прокуратуре, на уровне Генеральной прокуратуры РФ разработать и утвердить Положение о порядке проведения конкурса при приеме на работу лиц, не имеющих стажа работы в органах и учреждениях прокуратуры РФ.

5. В диссертационном исследовании доказано, что установление в Законе о прокуратуре (п. 1 ст. 13) необходимости согласования кандидатуры будущего прокурора субъекта Федерации с органами власти данного субъекта не соответствует в полной мере принципам единства, централизации и независимости организации и деятельности органов прокуратуры, отраженным в ст. 4 указанного Закона. Эта процедура согласования является излишней, поскольку прокурор субъекта РФ в своей деятельности не связан решениями каких-либо органов, он подчиняется исключительно Генеральной прокуратуре РФ. В связи с этим целесообразно исключить данное положение из ст. 13 ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации".

6. В работе доказано, что служба в органах прокуратуры по своему содержанию является правоохранительной, поскольку деятельность прокурорских работников направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина и обеспечению единого исполнения законности. В целях совершенствования административно-правовых отношений в рассматриваемых органах, формирования объективной модели правового статуса служащих органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации необходимо внести изменения в ст. 40 Закона о прокуратуре, связанные с тем, что служба в данных органах является видом федеральной государственной правоохранительной службы.

7. Определено, что современная система материального обеспечения деятельности прокуратуры в части обеспечения жильем работников органов и учреждений прокуратуры не соответствует конституционным нормам и требованиям Закона о прокуратуре. В целях повышения стабильности прохождения прокурорской службы, закрепления кадрового состава на местах, создания условий для устройства быта и карьерного роста необходимо на уровне Правительства РФ разработать и утвердить Федеральную целевую программу обеспечения работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации жилыми помещениями на 2011-2015 годы.

8. Аргументирована необходимость повышения гласности в работе ор-

ганов прокуратуры. В целях всеобщего освещения законодательных основ деятельности работников прокуратуры, внутриорганизационного построения системы прокуратуры, функциональных особенностей прокурорского надзора представляется важным дополнить ст. 5 Закона о прокуратуре положением, обязывающим прокуроров предоставлять гражданам по их запросу указанную информацию, за исключением данных, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также сведений, распространение которых может принести вред юридическим и физическим лицам.

9. Доказана важность совершенствования информационного обеспечения органов российской прокуратуры. В целях решения внутриорганизационных проблем межгоррайпрокуроров, связанных с обеспечением внутренней информации, повышения обеспеченности прокурорских работников современными техническими средствами, позволяющими оперативно осуществлять обработку и использование сведений различной категории, представляется необходимым разработать и принять на уровне Правительства РФ Федеральную целевую программу "Информатизация прокуратуры России на 2012-2016 гг. "

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается, прежде всего, в новых современных подходах к изучению складывающихся административно-правовых отношений в современных органах и учреждениях прокуратуры. Кроме того, исследование существенно расширяет, углубляет современные представления о сущности государственного управления, механизме взаимодействия прокуратуры и органов законодательной, исполнительной и судебной власти, развитии и совершенствовании административно-правового статуса работника прокуратуры.

Теоретическая разработка управленческих проблем в органах прокуратуры вносит определенный вклад в разработку общей концепции организации управления в России и имеет значение для юридической науки в целом. Результаты исследования могут быть использованы для дальнейшего

решения соответствующих проблем в данной области; углубления комплексных научно-практических исследований в русле современных тенденций конституционно-правового развития российского общества, построения демократического правового государства.

Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в научных исследованиях по проблемам правоохранительной службы в рамках административного и служебного права, в преподавании отдельных тем по "Административному праву", "Прокурорскому надзору", учебного курса "Правовое обеспечение государственной службы", в подготовке учебной и учебно-методической литературы для студентов юридических вузов, а также для слушателей системы повышения квалификации и переподготовки кадров государственных служащих, прокурорских работников.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им П. А. Столыпина. На основе сформулированных практических выводов автором подготовлены и опубликованы научные статьи. Также результаты исследования изложены автором на VII Международной научно-практической конференции "Проблемы государства, права, культуры и образования в современном мире" (Тамбов, 2010); Всероссийской научно-практической конференции "Современная юридическая наука и правоприменение" (Саратов, 2010); Всероссийской научно-практической конференции с международным участием "Профессиональные ресурсы социальной сферы: состояние, проблемы и перспективы" (Саратов, 2011).

Структура диссертации предопределена содержанием темы, обусловлена целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы работы, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, характеризующие новизну проведенного исследования.

Первая глава исследования «**Сущность и особенности административно-правового регулирования внутриорганизационных отношений в органах прокуратуры Российской Федерации**» состоит из двух параграфов и посвящена теоретическому анализу управленческих аспектов в органах прокуратуры.

В первом параграфе «Понятие, содержание и сущность внутриорганизационной деятельности в органах прокуратуры» рассматриваются достижения административного права и положения российского законодательства, определяющие основные элементы системы управления в органах и учреждениях прокуратуры России.

Организационные аспекты, связанные с обеспечением функциональной деятельности прокурорских работников, выступают на первый план при нахождении оптимального пути, по которому должно проходить развитие системы органов прокуратуры. При этом, общая задача повышения действенности управления в этих органах решается многообразно: разрабатываются и осуществляются меры, нацеленные на повышение уровня руководства надзорной деятельностью, совершенствование организационного построения (структуры), информационно-аналитической работы, планирования, контроля, иных видов, средств и форм управления.

Наиболее конкретно цели и задачи органов и учреждений прокуратуры определены в ст. 1 Закона о прокуратуре: верховенство закона; единство и укрепление законности; защита прав и свобод человека и гражданина; защита охраняемых законом интересов общества и государства. На достижение этих целей направлена вся деятельность прокуратуры. Ее виды перечислены

в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре: прокурорский надзор (пять отраслей); уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в рассмотрении дел судами; участие в правотворческой деятельности. Главным средством достижения указанных в Законе о прокуратуре целей является прокурорский надзор.

Общие цели и задачи органов прокуратуры определяют и цели управленческой деятельности в их системе. Основная цель управления в органах прокуратуры состоит в том, чтобы обеспечить максимальную эффективность согласованных, упорядоченных, коллективных действий прокурорских и иных работников, звеньев, подразделений, аппаратов, органов и учреждений системы прокуратуры при решении возложенных на них задач, укреплении законности и правопорядка. Являясь сложным по своей структуре правовым явлением, организация управления в органах и учреждениях прокуратуры России имеет множество связанных между собой целей. При этом, прослеживается два блока целей, которые можно определить как генеральный и организационный. Совокупность генеральных целей отражена в ст. 1 ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации" и имеет строго определенный характер: защита прав и свобод человека и гражданина и обеспечение единой законности в стране. Организационный блок по своему содержанию вторичен и включает множество обеспечительных целей, вытекающих из надзорной деятельности прокуратуры.

Основными задачами внутриорганизационной деятельности прокурорского ведомства являются: обеспечение правильного, непрерывного и эффективного взаимодействия частей, элементов, звеньев системы органов и учреждений прокуратуры как единого системного организационного образования; ориентация системы органов прокуратуры и ее структурных подразделений на обеспечение эффективности их деятельности, направленной на выполнение стоящих перед ними задач и функций в правоохранительной сфере, на укрепление законности и правопорядка; выработка и принятие управленческого решения; планирование и организация деятельности; кон-

троль за выполнением принятого решения; соответствующее регулирование работы и ее корреляция в случае необходимости; максимально полный учет и использование законов, закономерностей, принципов, положений, методов и приемов управленческой деятельности; профессиональная управленческая подготовка и переподготовка прокуроров-руководителей, иных категорий работников; непрерывный сбор, обобщение и анализ информации об эффективности управленческих воздействий и о состоянии законности и правопорядка.

В настоящее время научное управление в организациях, в частности в системе органов прокуратуры, рассматривается как процесс, имеющий циклический характер и включающий в себя ряд стадий, к основным из которых можно отнести: выработку управленческого решения; планирование; организацию осуществления принятого решения, регулирование и корректирование этого процесса; учет и контроль получаемых результатов, анализ степени достижения поставленных целей. Необходимым атрибутом научного управления в органах прокуратуры на всех его стадиях является сбор, обобщение, анализ и использование требуемой информации (состояние законности и правопорядка на поднадзорной территории или объекте, ресурсные возможности и состояние функционирования конкретной прокуратуры и т.д.).

Органы прокуратуры представляют собой подсистему государственного аппарата и в этом качестве служат одним из рычагов государственного управления. Иными словами, органы прокуратуры в составе системы государственного управления выступают как элемент управляющей системы и выполняют соответствующие их компетенции функции по управлению обществом в целом.

В работе отражено, что прокуратура в силу своеобразия своего положения в механизме разделения и взаимодействия властей, оказалась объективно наиболее подходящей государственно-правовой структурой, способной должным образом осуществить координацию деятельности правоохрани-

нительных органов по борьбе с преступностью. Координация осуществляется в целях наиболее эффективного решения задач по борьбе с преступностью и укреплению законности путем разработки и осуществления согласованных действий, направленных на своевременное выявление, раскрытие, пресечение и предупреждение преступлений, устранение обстоятельств, способствующих их совершению.

Формы управления в органах прокуратуры имеют ярко выраженный нормативный характер. Установление норм права как правотворческая форма управления в анализируемых нами органах связана с принятием правовых актов управления. Помимо Закона о прокуратуре, большое количество управленческих норм содержится в указах Президента РФ и руководящих документах Генеральной прокуратуры. В обязанности прокурорских работников входит их непосредственная реализация, которая также носит управленческий характер. Осуществление организационных действий (оперативно-организаторская работа) является неотъемлемой частью управленческой деятельности в органах прокуратуры. Ее конкретные управленческие формы, закреплены в основном в актах ведомственного регулирования.

Сущность внутриорганизационной деятельности в органах прокуратуры заключается в формировании и обеспечении правильного, рационального взаимодействия элементов и звеньев системы органов и учреждений прокуратуры как единого целого, в волевом, сознательном и целенаправленном воздействии вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров в соответствии с их компетенцией на подчиненные органы прокуратуры и их структурные подразделения с целью обеспечения эффективности их деятельности по укреплению законности и правопорядка в стране. Необходимость совершенствования управления в надзорном ведомстве определяется тем, что именно оно обуславливает в значительной мере успешность организации и деятельности российской прокуратуры по решению стоящих перед ней целей и задач.

Во втором параграфе «Организационная структура управления в органах прокуратуры» исследуются аспекты внутриорганизационного построения надзорного ведомства.

Необходимо отметить, что многочисленные изменения, внесенные в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", не позволяют однозначно трактовать идею законодателя, связанную с совершенствованием работы этого органа. Обособление Следственного комитета при прокуратуре РФ в качестве относительно самостоятельного органа, а затем выделение его из прокурорской системы с наделением полномочиями, присущими органу исполнительной власти, свидетельствует о двояком понимании дальнейшей концепции построения управленческих основ в органе общего надзора. С одной стороны, анализируя современные полномочия прокуратуры, можно вести речь о создании в дальнейшем принципиально новой структуры управления, с другой стороны, допустима идея модернизации существующей.

В системе органов государственной власти исследователи допускают возможность существования организационной структуры в двух вариантах: как "организационной структуры системы управления" и как "организационной структуры органа".

Организационная структура системы управления в прокуратуре – это совокупность звеньев, находящихся во взаимодействии и взаимоподчинении, наделённых определёнными правами и ответственностью и выполняющих функции управления. Функции и структура управления – это две неразрывно взаимосвязанных и взаимообусловленных стороны системы управления. Одна из них выражает содержание, другая – форму процесса³. В основе формирования структуры управления лежит выделение функций, необходимых для организации и поддержания нормальной деятельности системы органов прокуратуры. Критерием рациональной структуры управления выступает соответствие звеньев управления функциям управления. При этом все

³ См.: Братановский С. Н. Административное право: Учебник. М., 2003. С. 26.

остальные элементы системы управления: методы, кадры, техника, информация и другие являются средством реализации той или иной функции.

Основополагающие аспекты организационной структуры системы управления в органах и учреждениях прокуратуры отражены в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации". К ним можно отнести единство и централизацию (ст.ст. 1, 4), правовое закрепление подчиненности прокуроров, а также установление управленческих связей (ст.ст. 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19).

Вместе с этим, рассматривая основополагающие правовые источники, посвященные регламентации отдельных особенностей организационной структуры управления в органах прокуратуры, необходимо отметить, что на практике определенные нарекания вызывает содержание ст. 3 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". В данной норме отмечено, что организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации. Основы системного построения отечественной прокуратуры закреплены в ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой прокуратура РФ составляет единую централизованную систему органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Согласно ч. 5 ст. 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом — в данном случае имеется ввиду единственный Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", упоминаемый и ссылок на какие-либо иные федеральные законы, которые могут регламентировать особенности управления в органах и учреждениях прокуратуры, в Конституции РФ не имеется. Здесь необходимо указать, что и в российской правовой системе отсутствуют законы, содержащие нормы об организации и деятельности системы органов прокуратуры. При этом, принятие

других федеральных законов, содержащих положения, регламентирующие организационные основы и функции отечественной прокуратуры, не будет соответствовать Конституции РФ и породит коллизии и противоречия по отношению к Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации", который является базовым документом, регулирующим указанные аспекты. Все необходимые изменения, связанные с функционированием органов прокуратуры, должны быть внесены только в отмеченный правовой акт. Поэтому, по мнению автора, необходимо исключить из ст. 3 данного Закона ссылку на другие федеральные законы.

Кроме того, данная статья не содержит упоминания о приказах Генерального прокурора РФ, которые, по сути, являются важными источниками, формирующими организационную структуру управления в системе органов прокуратуры. В соответствии с ч. 2 ст. 17 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" Генеральный прокурор РФ в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры. Согласно ч. 2 ст. 11 Закона образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации.

В диссертации обосновано, что за десятилетний период существования управлений Генеральной прокуратуры в федеральных округах их правовое положение, особенности профессиональной деятельности и характер управленческих связей так и не нашли своего юридического закрепления в Законе о прокуратуре. Кроме того, в системе органов прокуратуры управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах занимают особое место, они территориально, организационно и функционально обособлены от закрепленных в Законе о прокуратуре субъектов управления. Таким образом, современные органы прокуратуры имеют не трехзвенную, а четырехзвенную структуру: Генеральная прокуратура РФ – управления Генеральной проку-

ратуры в федеральных округах – прокуратуры субъектов Федерации – прокуратуры городов (районов). В связи с этим, автор считает целесообразным закрепить правовое положение рассматриваемых управлений в ст. 11 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

На основе анализа научной литературы и нормативных актов в данном параграфе рассмотрена внутренняя структура Генеральной прокуратуры РФ, а также особенности внутреннего устройства отдельных прокуратур субъектов Федерации и прокуратур городов (районов).

Вторая глава диссертационного исследования **«Правовое регулирование ресурсного обеспечения внутриорганизационной деятельности в органах прокуратуры»** объединяет в себе три параграфа, в которых последовательно рассмотрены вопросы кадрового, финансового и информационного обеспечения управленческой деятельности в органах и учреждениях прокуратуры.

В первом параграфе **«Правовое регулирование кадрового обеспечения прокуратуры»** раскрываются особенности формирования управленческого звена в надзорном ведомстве и прохождения прокурорскими работниками государственной службы.

В работе обосновывается, что важнейшим направлением управленческой деятельности в системе органов российской прокуратуры является надлежащий подбор и расстановка кадров. В современных условиях одним из решающих факторов, определяющих эффективную и качественную деятельность по осуществлению возложенных на рассматриваемые нами органы функций, будет целенаправленная кадровая работа.

Государственная служба в органах прокуратуры по своему содержанию неидентична государственной службе, имеющей место в иных правоохранительных органах государственной исполнительной власти. Поэтому, отдельные законодательные попытки создания единства параметров федеральной государственной правоохранительной службы не отражают специфики деятельности каждого отнесенного к этой категории ведомства

и необоснованно умаляют статус отдельных структур, деятельность которых связана с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, к которым, несомненно, отнесена прокуратура. Подобное обстоятельство, а также сегодняшняя трансформация функций органов прокуратуры, происходящая на фоне непрекращающегося реформирования органов государственной власти, порождает проблемы организационного и кадрового обеспечения в рассматриваемой нами системе, тесно связанные с проблемами государственной службы и государственного управления в целом. По мнению автора, их можно подразделить на общие и "профессиональные".

Проведенное практическое исследование показывает, что к общим проблемам относятся: 1) оценка деятельности персонала управления и эффективность проведения аттестаций; 2) совершенствование профессиональной компетентности прокурорских работников как государственных служащих; 3) планирование должностного роста персонала управления и индивидуальной карьеры каждого оперативного работника (формирование резерва кадров, профессионального отбора кандидатов на вакантные должности); 4) осуществление непрерывного образования прокуроров, их заместителей и помощников (life long education); 5) формирование штатной численности; 6) совершенствование оплаты труда; 7) иные проблемы прохождения государственной службы.

В качестве "профессиональных" проблем государственной службы в органах и учреждениях прокуратуры следует выделить такие, как: 1) огромная интенсивность труда отдельных подразделений; 2) наличие психологических и эмоциональных перегрузок, обусловленных постоянным общением с большой категорией граждан, необходимостью оперативно реагировать на нарушения законности в различных отраслях общественной жизни, постоянно проводить многоплановые проверки и незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования; 3) необходимость быстрой адаптации в условиях непрерывного изменения действующего законодательства; 4) недостаточное финансирование федеральных и региональных про-

грамм социального развития, препятствующее нормальному функционированию государственного управления; 5) неэффективность и недостаточность научно-методического обеспечения осуществления надзора за исполнением законодательства в трудовой, антимонопольной, банковской, налоговой и иных сферах.

С учетом изложенного, правовое регулирование кадровой работы в системе органов прокуратуры должно складываться из: 1) профессионального отбора кандидатов с учетом индивидуальных особенностей и склонностей; 2) расстановки кадров; 3) нормативной регламентации статуса прокурорского работника; 4) обучения и организации переподготовки и повышения квалификации; 5) оценки деятельности.

В зависимости от выполнения управленческих функций, их характера и объема выделяются следующие категории работников прокуратуры, осуществляющих управление:

1. Специалисты-управленцы высшего управленческого звена (Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители, начальники главных управлений, управлений и отделов и их заместители, советники, старшие помощники и старшие помощники по особым поручениям, помощники и помощники по особым поручениям Генерального прокурора РФ, помощники по особым поручениям первого заместителя и заместителей Генерального прокурора РФ, старшие прокуроры и прокуроры главных управлений, управлений и отделов и их помощники).

2. Специалисты-управленцы, отнесенные ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации" ко второму уровню системы органов прокуратуры – прокуроры субъектов Федерации, их заместители, начальники управлений и отделов отмеченных прокуратур.

3. Специалисты-управленцы третьего уровня – межгоррайпрокуроры и их заместители.

Анализируя правовую природу функций органов прокуратуры, связанных с осуществлением надзорной деятельности во всех направлениях,

уголовным преследованием, принятием организационных и управленческих решений в данной области, автор приходит к выводу, что служба в данном органе является правоохранительной. Данное положение нуждается в законодательном закреплении в Законе о прокуратуре.

Второй параграф «Организационно-правовые особенности финансового и материально-технического обеспечения деятельности прокуратуры» посвящен анализу различных аспектов организации централизованного финансирования и материально-технического обеспечения системы органов прокуратуры.

Одной из гарантий реализации принципа независимости и защищенности правоохранительных структур от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность является требование финансирования федеральных правоохранительных органов, в том числе органов и учреждений прокуратуры исключительно из средств федерального бюджета.

Основополагающие полномочия Генерального прокурора РФ в рассматриваемой сфере закреплены в ст. 17 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которой высшее должностное лицо органов прокуратуры издает обязательные для исполнения в системе прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие порядок реализации мер финансово-материального и социального обеспечения указанных работников. Также Генеральный прокурор РФ в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации, определяет полномочия структурных подразделений, устанавливает штатную численность и структуру подчиненных органов и учреждений прокуратуры.

В ст. 18 Закона о прокуратуре отражено, что прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации, из-

дают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками, могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором Российской Федерации. В компетенцию этих руководителей входит поощрение прокурорских работников с установлением характера и размера выдаваемых премий, стоимости ценных подарков, назначение процентной надбавки за сложность и напряженность, а также, наоборот, привлечение к дисциплинарной ответственности, сопряженной с лишением прокурорских работников установленных законом доплат. В полномочия прокуроров субъектов Федерации входит также организация материально-технического снабжения подведомственных прокуратур. Из этого следует, что фактически указанные лица являются распорядителями бюджетных средств, выделяемых для финансирования деятельности системы прокуратур каждого конкретного субъекта Федерации и, следовательно, несут ответственность за законность распределения финансов. Однако, подобное положение прямо и непосредственно в ст. 18 Закона о прокуратуре не закреплено.

В работе обосновано, что отсутствие грамотного распределения финансирования, нерешенность организационно-правовых проблем в данной области порождает распространение в некоторых случаях порочной практики привлечения руководителями прокуратур сторонних материальных ресурсов. Подобное выражается в нахождении компромисса между прокурорами и органами местного самоуправления, последние предоставляют органам прокуратуры в оперативное ведение здания и объекты недвижимости технического назначения (гаражи для служебного и личного автотранспорта, складские помещения и т.д.). В целях недопущения подобных случаев предлагается акцентировать внимание на адресность финансирования межгоррайпрокуратур.

По мнению автора, реформирование оплаты труда прокурорских работников в концептуальном плане в настоящее время нецелесообразно. Про-

куратура России прошла сложный и во многом противоречивый путь своего развития, одновременно формировалась система оплаты труда ее служащих. Современные законодательные позиции, связанные с дифференциацией компонентов, составляющих их денежное содержание, исходят из внедрения многоаспектного материального стимулирования их профессиональной деятельности, ориентируют прокуроров на добросовестную службу и создают основу для карьерного роста. Вместе с этим, говоря об улучшении социально-материального положения прокурорских работников, уместно упомянуть о необходимости ежегодной индексации их должностных окладов в соответствии с постоянно возрастающей инфляцией и увеличением стоимости жизненно необходимых товаров и продуктов питания.

Одной из острых проблем организации финансирования деятельности современной прокуратуры была и остается проблема обеспечения жильем прокурорских работников. Ее актуальность связана с централизованным порядком комплектования штатов прокуратуры. Ситуации, при которых молодые специалисты назначаются на работу вне мест их постоянного проживания, на практике встречаются достаточно часто. Перевод работников, имеющих классные чины на службу в другие города (районы) в пределах субъекта Федерации, также сопряжен с трудностями обеспечения жильем. Ввиду этого, целесообразно принять на уровне Правительства РФ централизованную программу обеспечения прокурорских работников жилыми помещениями.

Третий параграф «Организация информационного обеспечения в органах прокуратуры» посвящен исследованию юридических аспектов информатизации надзорного ведомства.

Одной из главных законодательных особенностей, регламентирующих особенности информационного обеспечения профессиональной деятельности прокуроров, является положение ч. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, в соответствии с которой должностные лица прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Россий-

ской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне, а также информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и население о состоянии законности. При этом, процедура получения каких-либо сведений в органах прокуратуры гражданами в настоящее время остается не освещенной в законодательстве. Профессиональная деятельность прокуроров, базирующаяся на принципах централизации системы прокуратуры и независимости ее деятельности, исключает наличие прав у населения на ознакомление с материалами внутренней деятельности прокуратуры.

В связи с этим автор полагает, что необходимо демократизировать особенности предоставления органами отечественной прокуратуры информации физическим и юридическим лицам. В этой связи представляется необходимым внести дополнения в ст. 5 ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации", обязывающие прокурорских работников предоставлять информацию об их деятельности гражданами по их запросу, за исключением данных, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также сведений, распространение которых может принести вред гражданам и организациям.

Процесс передачи информации в системе органов прокуратуры характеризуется непрерывным обменом сведений, осуществляемым в двух направлениях: от нижестоящих звеньев до Генеральной прокуратуры РФ и обратно. Это позволяет обеспечить ее оптимальную управляемость и оперативность в реагировании на постоянно изменяющуюся правоприменительную практику.

В работе обосновано, что объективные потребности в оптимизации внутриуправленческой и надзорной деятельности прокуратуры в совокупности с низкоэффективными практическими организационными решениями позволили обеспечить лишь минимум из необходимого объема технических

средств. Смонтированные электронные сети передачи данных в прокуратурах субъектов Федерации базируются на морально и технически устаревшем оборудовании, не позволяющем в кратчайшие сроки передавать требуемое количество информации. До сих пор не решена на высшем уровне проблема использования лицензионного программного обеспечения и единых антивирусных средств. Остаточный принцип финансирования ремонта и необходимой замены компьютерной техники не позволяет обеспечить всех работников прокуратуры надлежащим образом оборудованным рабочим местом. В целях решения внутриорганизационных проблем межгоррайпрокуроров, связанных с обеспечением внутренней информации, повышения обеспеченности прокурорских работников современными техническими средствами, позволяющими оперативно осуществлять обработку и использование сведений различной категории, представляется необходимым разработать и принять на уровне Правительства РФ Федеральную целевую программу "Информатизация прокуратуры России на 2012-2016 гг. "

В заключении автором делаются выводы по итогам проведенного исследования и даются конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в следующих научных изданиях:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:

1. Муканбеткалиев А.А. Административно-правовое регулирование поощрения служащих органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации // Вестник СГАП. Саратов, 2010. № 4 (74). С. 127-130 (0,4 п.л.);
2. Муканбеткалиев А.А. Организационно-правовые аспекты международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации. Вестник СГАП. Саратов, 2011. № 5 (81). С. 109-110 (0,4 п.л.);

Публикации в иных изданиях:

3. *Муканбеткалиев А.А.* Понятие и содержание механизма правозащитной деятельности прокуратуры в России // Проблемы государства, права, культуры и образования в современном мире. Материалы VII Международной научно-практической конференции, 22 марта 2010 г. Тамбов: ТГУ им. Г.Р. Державина, 2010. С. 160-164 (0,2 п.л.);
4. *Муканбеткалиев А.А.* Правовые полномочия прокурора в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: сб. науч. тр. по материалам VII Международной научно-практической Интернет-конференции 21 мая 2010 г. Тамбов: ТГУ им. Державина, 2010. С. 155-160 (0,2 п.л.);
5. *Муканбеткалиев А.А.* Проблемы реализации функций российской прокуратуры в современных условиях // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения). Сборн. тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня. Саратов: СГАП, 2010. С. 276-277 (0,2 п.л.);
6. *Муканбеткалиев А.А.* Принципы прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации// Источники частного и публичного права. Сборн. науч. трудов по материалам Международной научно-практической конференции. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-наука-общество», 2011. С. 162-167 (0,2 п.л.);
7. *Муканбеткалиев А.А.* Административно-правовой статус органов прокуратуры // Профессиональные ресурсы социальной сферы: состояние, проблемы и перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Саратов, 14-15 декабря. Часть II, Саратов: Издательский центр «Наука», 2011 С. 315-318 (0,2 п.л.);
8. *Муканбеткалиев А.А.* Организация подбора кадров на службу в органы прокуратуры // Формирование новой экономики XXI века. Сб. статей III Международной научно-практической конференции. Пенза: ПДЗ, 2011. С. 110-113 (0,2 п.л.).