

О ПРОБЛЕМАХ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРОКУРАТУР ПЕРВИЧНОГО ЗВЕНА ПРОКУРОРСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ергашев Евгений Рашидович

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой прокурорской деятельности
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: ergashever@mail.ru

Исследуются проблемы организации работы в прокуратурах первичного звена прокурорской системы, связанные с распределением полномочий между прокурорскими работниками, планированием их работы и оценкой ее результатов, контролем за исполнением поручений руководства и информационно-аналитическим обеспечением прокуратур.

Ключевые слова: прокуратура первичного звена, распределение поручений, планирование, отчетность

ON THE ISSUES OF WORK ORGANIZATION OF PRIMARY CARE PROSECUTORS' OFFICES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Ergashev Evgeniy

Ural State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: ergashever@mail.ru

The authors reflects on a number of issues of work organization of primary care prosecutors' offices concerning the division of competencies between prosecutors, planning of their work and assessment of its results, monitoring the execution of management requests as well as the informational and analytical support of procurators' offices.

Key words: primary care prosecutors' offices, division of competencies, planning, reporting

Организация работы прокуратуры первичного звена прокурорской системы далека от совершенства. Это обусловлено, с одной стороны, незнанием основ организации работы и управления в органах прокуратуры как руководителями указанных прокуратур, так и подчиненными им прокурорскими работниками и отсутствием у них необходимого опыта; с другой – пренебрежительным отношением прокуроров к названным вопросам, их неоправданное отнесение к малозначимым, не оказывающим существенного влияния на качество прокурорской деятельности. Наличие данных проблем в прокуратурах низового звена прокурорской системы непосредственно связано также с низким качеством учебных программ в высших учебных заведениях юридического профиля. В подавляющем большинстве юридических вузов Российской Федерации не предусмотрена специальная учебная дисциплина «Организация работы в органах прокуратуры Российской Федерации».

Анализ современного состояния организации работы в рассматриваемых прокуратурах позволяет выявить ряд проблем, касающихся распределения поручений между подчиненными сотрудниками; учетно-аналитической работы; планирования; контроля и проверки исполнения требований руководства; адекватной оценки работы прокуратур.

Одним из стержневых аспектов организации работы в прокуратурах нижнего звена является распределение поручений между прокурорскими работниками. Оно должно проводиться руководителем прокуратуры вдумчиво и объективно. Как правило, за каждым сотрудником прокуратуры распоряжением прокурора закрепляется определенный круг обязанностей, которые следует излагать ясно и недвусмысленно. Вся работа (поручение заданий, проверка обращений, аналитическая работа, планирование и т. д.) прокурорского работника должна строиться в полном соответствии с его обязанностями. Поручения ему должен давать непосредственно прокурор-руководитель прокуратуры, как правило, в письменной форме, посредством резолюций, наложенных на документы (обращение, задание, поручение и т. д.). «Именно... прокурор, изучив... документы, решает вопрос о передаче их для исполнения конкретному оперативному работнику. При этом прокурор в своей резолюции должен указать ответственное за исполнение лицо и срок исполнения...»¹

Как показывает практика, в настоящее время данное требование часто не исполняется. Многие прокуроры нижнего звена прокурорской системы не вникают в сущность вопросов, затронутых в поступившей корреспонденции, делегируют полномочия по распределению поручений своим заместителям. Последние, получив задания прокурора, перепоручают их выполнение подчиненным им оперативным сотрудникам, обычно «сваливая» на них весь объем работы. Подобная практика снижает эффективность деятельности как прокуратуры в целом, так и каждого ее сотрудника. Перепоручая проверку фактов нарушений законов своим заместителям, руководители прокуратур фактически устраняются от анализа состояния законности на обслуживаемой территории. Рядовые же прокуроры, получив дополнительную избыточную нагрузку от заместителей прокурора, некачественно и несвоевременно разрешают факты нарушений законности. В итоге подобная практика организации работы прокуратур негативно сказывается на состоянии законности на поднадзорной территории, а потому недопустима.

Немаловажная проблема организации работы в прокуратурах города, района и приравненных к ним специализированных прокуратурах связана также с их информационно-аналитическим обеспечением и статистической отчетностью. Прокуроры городского и районного звена должны понимать, что задача информационно-аналитического обеспечения 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 государства². Ведь именно прокурорская отчетность служит важнейшим источником информации о правонарушениях в нашей стране³.

Учитывая сложившуюся ситуацию, опытные прокуроры городов и районов при назначении на должность и принятии соответствующей прокуратуры вынуждены максимально снижать информационно-аналитические показатели работы прокуратуры, отраженные в статистической отчетности за первый год. Они прекрасно понимают, что в момент принятия прокуратуры не несут ответственности за низкие информационно-аналитические данные. В последующие отчетные периоды они, не прилагая особых усилий, составляют отчеты так, чтобы указанные ранее показатели работы по сравнению с предыдущими незначительно улучшались. Постоянное незначительное увеличение основных информационно-аналитических показателей, отраженных в статистической

¹ Материалы семинаров по обмену опытом организации работы прокуратур городов и районов. М., 2008. Вып. 3. С. 28.

² Амирбеков К. И., Андреев В. Б., Воронцов А. А., Жигонский П. Э. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района): метод. пособие. М., 2013. С. 7.

³ Настольная книга прокурора / под ред. В. Г. Кехлерова, С. С. Капинус. М., 2012. С. 88.

отчетности прокуратуры, свидетельствует о позитивной тенденции в обеспечении законности на обслуживаемой прокуратурой территории. Такое положение вещей дает прокурору возможность спокойно и стабильно работать.

Значительная активизация прокуратурой деятельности по борьбе с нарушениями закона невыгодна, так как влечет за собой ощутимый рост показателей этой работы, что обуславливает в следующем отчетном периоде необходимость их превысить. При этом каждый руководитель прокуратуры понимает, что вне зависимости от состояния законности на обслуживаемой территории невозможно постоянно наращивать показатели работы, поскольку есть пределы интенсивности труда каждого работника. Превышение нагрузки на сотрудника создает невыносимые условия работы. Снижение же показателей приведет к отрицательной оценке деятельности прокуратуры и повлечет негативные последствия для сотрудников прокуратуры и для ее руководителя как в материальном (приказы о лишения премий и т. д.), так и моральном (обсуждение на коллегиях, включение как негативный пример в обобщения и т. д.) плане.

Отсюда можно сделать вывод о необходимости кардинального изменения методов оценки информационно-аналитической работы прокуратуры. Представляется, что критериями этой оценки должны быть как количественные показатели (статистическая отчетность), так и объективные данные, полученные путем опроса жителей, мониторинга СМИ и т. д. и свидетельствующие о состоянии законности на обслуживаемой территории, а также своевременность и качество принимаемых прокуратурой мер, направленных на обеспечение исполнения закона. При этом необходимо учитывать, что эффективность деятельности органов прокуратуры обусловлена множеством факторов политического, социального и экономического характера. Обеспечение законности является функцией государства, влияние правоохранительных органов (в том числе органов прокуратуры РФ) на состояние законности ограничено.

Органы прокуратуры РФ не могут обеспечивать законность, не проявляя активности. Активность, или наступательный характер деятельности прокуратуры, предполагает принятие своевременных мер по выявлению и устранению нарушений законности, их опережению. При этом большое значение имеет умение руководителя прокуратуры собрать, проанализировать и обобщить информацию о состоянии законности на обслуживаемой территории. Немалую роль играет и его умение сделать объективные выводы, выявить наиболее уязвимые в состоянии законности участки, определить направления прокурорской деятельности, требующие повышенного внимания. При этом при оценке состояния законности следует опираться на статистическую информацию правоохранительных органов города, района за несколько отчетных периодов.

Активная, наступательная деятельность прокуратуры требует надлежащей организации работы, профессионального мастерства работников. Кроме того, она является психологическим фактором, позитивно влияющим на подчиненных прокуроров при оценке ими результатов своей работы. Однако, как показывает практика, отдельные прокуратуры первичного звена прокурорской системы действуют пассивно, лишь обрабатывая информацию по уже выявленным нарушениям законности, не выполняют своих прямых обязанностей, не оказывают необходимого влияния на состояние законности.

Еще одну проблему организации работы рассматриваемых прокуратур представляет собой отказ значительной части прокуроров от использования индивидуального оперативного планирования, важной составляющей которого является план-график. В прокуратурах низшего звена прокурорской системы индивидуальное планирование должно осуществляться по единому образцу. Наличие плана-графика дает возможность каждому прокурорскому работнику тщательно планировать свою ежедневную работу на опреде-

ленный период (месяц) путем детального фиксирования всех предстоящих мероприятий (проверочные действия по обращениям, участие в рассмотрении судами дел, проведение плановых проверок поднадзорных объектов и т. д.). Благодаря планированию руководитель прокуратуры, прокурор города, района может контролировать нагрузку на каждого подчиненного, рационально распределяя объем работы между прокурорами с учетом их индивидуальных возможностей и профессионального потенциала, и отслеживать реальное исполнение своих поручений. Контроль и проверка исполнения воспитывают в подчиненных требовательность к себе, дисциплинированность и ответственность за порученное дело¹.

Распространенной проблемой организации работы прокуратур первичного звена прокурорской системы является отсутствие единообразия в оценке результатов деятельности их сотрудников. Показатели, характеризующие достижения (результаты) работы прокуратур и прокурорских работников, могут трактоваться руководством двояко. Например, увеличение количества выявленных нарушений закона на обслуживаемой территории можно назвать как положительным явлением (повышение активности работы прокуратуры, направленной на обеспечение законности), так и отрицательным (непринятие прокуратурой своевременных мер по недопущению роста числа нарушений закона). Подобная практика неприемлема, так как приводит к непониманию и искажению целей и задач, стоящих перед каждым прокурором, препятствует его активности и работоспособности.

Важную роль в управленческой деятельности любого руководителя играет умение грамотно приказывать, отдавать распоряжения, не содержащие двусмысленные, образные выражения, метафоры. Все неясные и сложные моменты следует подробно обсуждать с сотрудниками на этапе постановки задачи². Однако нередко руководители прокуратуры предъявляют неконкретизированные требования к подчиненным. Например, в ответ на просьбу работника разрешить ту либо иную юридическую проблему руководитель прокуратуры может ответить так: «Я не знаю, как это делать и как ты будешь это делать, но если я обнаружу твою некомпетентность или игнорирование моих требований, то ты будешь наказан». Подобная практика недопустима, порождает неуверенность в правильности принимаемого прокурором решения, подрывает веру в себя и в компетентность прокурора, а также способствует «прогибанию» перед «всесильным» начальником.

Предъявляя свои требования, руководитель в то же время должен быть предсказуем для подчиненных. При принятии организационных решений он обязан придерживаться определенных правил, известных сотрудникам. Недопустимы «шараханья» из стороны в сторону при принятии решений, принятие поспешных, необдуманных решений, их быстрая отмена или изменение. Если требования прокурора непонятны, он обязан разъяснить подчиненному их содержание и обосновать их. Это будет способствовать безукоризненному исполнению подчиненным поручений руководителя и повысит авторитет последнего.

Эффективность работы прокуратур опосредована как психологической характеристикой самого руководителя, так и типом его руководства. Многие проблемы связаны с неумением руководителя правильно выстроить отношения с сотрудниками³. Перед тем как

¹ Журбин Р. В., Курышов И. С. Практика реализации управленческих решений в сфере планирования работы прокуратур субъектов Российской Федерации // Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2012 году: сб. докл. М., 2013. С. 99.

² Кроз М. В. Психологические аспекты деятельности руководителя по управлению прокурорским коллективом // Работа с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации: сб. материалов. М., 2011. С. 168.

³ Кроз М. В. Указ. соч. С. 168.

решать вопросы организации работы в конкретной прокуратуре, ее руководителю-прокурору необходимо тщательно проанализировать черты своего характера, выяснить, какого типа руководства он будет придерживаться: авторитарного (склонность к принятию властно-волевых решений и слабая зависимость при их принятии от коллектива) или конструктивного (готовность взаимодействовать с коллективом, принимать решения, основанные на учете мнения иных работников прокуратуры, способность к децентрализации). И тот и другой тип руководства имеют право на существование. В первом случае прокуроры «продавливают» свое решение, требуя от подчиненных его безукоризненного исполнения. Во втором случае прокурор, учитывая мнения или суждения иных оперативных работников, убеждает их в правильности своего решения. Как представляется, наименее затратным является второй тип руководства.

Библиография

Амирбеков К. И., Андреев В. Б., Воронцов А. А., Жигоцкий П. Э. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района): метод. пособие. М., 2013.

Журбин Р. В., Курьшов И. С. Практика реализации управленческих решений в сфере планирования работы прокуратур субъектов Российской Федерации // Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2012 году: сб. докл. М., 2013.

Кроз М. В. Психологические аспекты деятельности руководителя по управлению прокурорским коллективом // Работа с кадрами в органах прокуратуры Российской Федерации: сб. материалов. М., 2011.

Материалы семинаров по обмену опытом организации работы прокуратур городов и районов. М., 2008. Вып. 3.

Настольная книга прокурора / под ред. В. Г. Кехлерова, С. С. Капинус. М., 2012.

Bibliography

Amirbekov K. I., Andreev V. B., Voroncov A. A., Zhigockij P. Eh. Informacionno-analiticheskaya deyatel'nost' prokuratury goroda (rajona): metod. posobie. M., 2013.

Kroz M. V. Psixologicheskie aspekty deyatel'nosti rukovoditelya po upravleniyu prokurorskim kollektivom // Rabota s kadrami v organax prokuratury Rossijskoj Federacii: sb. materialov. M., 2011.

Materialy seminarov po obmenu opytom organizacii raboty prokuratur gorodov i rajonov. M., 2008. Vyp. 3. Nastol'naya kniga prokurora / pod red. V. G. Kexlerova, S. S. Kapinus. M., 2012.

Zhurbin R. V., Kuryshov I. S. Praktika realizacii upravlencheskix reshenij v sfere planirovaniya raboty prokuratur sub'ektov Rossijskoj Federacii // Nauchnoe obespechenie deyatel'nosti organov prokuratury v 2012 godu: sb. dokl. M., 2013.