

В. В. Стрельников\*

## Понятие и основное содержание целей и задач управленческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации

**Аннотация.** В научной статье раскрывается основное содержание целей и задач управленческой деятельности в органах прокуратуры России. Анализируется действующее законодательство, мнения ведущих ученых в области государственного управления. Обосновывается необходимость принятия на уровне Президента РФ комплексной программы реформирования прокуратуры на долгосрочный период.

**Ключевые слова:** прокуратура, государственное управление, надзор, цели и задачи, полномочия, функции, реформирование.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2016.69.8.169-181**

**П**ротиводействие преступным проявлениям, административным и иным правонарушениям всегда являлось важнейшей государственной задачей. Функции по защите прав и свобод человека и гражданина в настоящее время распределены между всеми без исключения органами государственного и муниципального управления, каждый из которых вносит свой вклад в обеспечение законности и правопорядка. Органы прокуратуры играют важнейшую роль в этом процессе. Сформированный законодательным органом массив, направленный на предупреждение, пресечение различных нарушений нормативных актов, восстановление нарушенных интересов граждан, свидетельствует о централизованном государственном воздействии на все сферы общественной жизни во благо жителей нашей страны. Отмеченные задачи распределяются между всеми властными образованиями, законодательными предписаниями устанавливаются механизмы взаимодействия прокуратуры

с правоохранительными и иными органами. Их непосредственные цели и задачи наполняются практическим содержанием и в процессе реализации возложенных на них функций становятся управленческими.

Деятельность государства как целостного политического, экономического и социального образования в области защиты населения от преступных угроз представляет собой реализацию множества целей, которые формировались длительное время и всегда основывались на гражданском мире, максимальном воплощении в реальность идеи всеобщего равенства перед законом и судом. Несмотря на то, что в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> нет прямого указания на то, что надзорный орган имеет право и обязан участвовать в формировании целей и задач правоохранительных органов, прокуроры всех уровней в своей повседневной деятельности оказывают активное воздействие на работу органов исполнительной

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

---

© Стрельников В. В., 2016

\* Стрельников Владилен Владимирович, кандидат юридических наук  
grayworm@mail.ru  
410017, г. Саратов, ул. Новоузенская, 46/52, кв. 112

власти, ответственных за защиту прав и интересов граждан. Постоянное взаимодействие с поднадзорными органами, организациями, учреждениями и предприятиями динамично влияет на первичные цели, поставленные перед прокурорскими работниками. В итоге можно наблюдать движущийся в обе стороны процесс: цели обеспечения законности становятся управленческими, находят субъективное выражение при выполнении прокурорами поручений и заданий вышестоящих прокуратур, прохождении федеральной государственной службы, организации и проведения координационных, межведомственных и оперативных совещаний и т.д.; управленческие цели, реализованные в процессе внутриорганизационной деятельности Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов Федерации, специализированных прокуратур, межгоррайпрокуратур, в итоге активно влияют на цели надзора, поддержания государственного обвинения, а также уголовного преследования.

Рассмотрение управленческих целей анализируемого ведомства требует раскрытия содержания понятия «цель».

Исследование такой категории, как «цель» всегда являлась прерогативой философской науки. Р. Штайнер отмечал, что цель — идеальный или реальный предмет сознательного или бессознательного стремления субъекта; финальный результат, на который преднамеренно направлен процесс<sup>2</sup>. К. Маркс писал, что характеристика цели причинно обусловлена двумя рядами связанных, но не совпадающих друг с другом зависимостей. С одной стороны, материальный мир детерминирует ее через посредство взаимодействия среды (как природной, так и социальной), потребностей и интересов. Цель возникает в результате неудовлетворенности человека внешним миром, объективно назревшей потребности его изменения, осознанной в форме интереса. С другой стороны, через реально существующие (и возможные в будущем)

объективные по отношению к цели возможности<sup>3</sup>. Как отмечает Н. Н. Трубников, сформулированная во всех ее компонентах и утвержденная волевым актом субъекта действия как безусловная необходимость последующего действия цель и есть решение. Всякий осмысленный деятельный акт индивида или сообщества необходимо предполагает трансформацию внешней потребности через ее осознание посредством имеющегося опыта в конкретную цель, достижение которой есть средство удовлетворения этой потребности<sup>4</sup>.

Л. Д. Чулюкин высказывается о том, что соотношение категорий цели и результата проявляется в том, что цель всякого субъекта правовой деятельности выступает как реально действующая идеальная причина результата наряду со средством как его материальной причиной. Цель существует в идеальном виде, результат — в фактическом, несовпадение цели и результата — общее правило, тождество их возможно лишь как гипотетическое, идеальное<sup>5</sup>. В то же время, по мнению Н. Н. Трубникова, тенденцией общественного и естественно-научного прогресса является последовательное уменьшение несовпадения целей и результатов деятельности<sup>6</sup>.

Характеризуя цель (конкретную цель) Р. Иеринг выделяет продуктивную и репродуктивную цели. Репродуктивная цель выступает как представление предмета, уже создававшегося ранее. Здесь соотношение цели — представление о результате деятельности — с ее действительным результатом является как будто заранее известным. Такое соотношение характерно для более или менее устоявшегося технологического процесса. Продуктивная (творческая) цель — такая цель, отношение которой к результату деятельности не является заранее определенным<sup>7</sup>.

С. И. Гессен рассматривал этот феномен в качестве проекта действий, определяющих характер и системную упорядоченность раз-

<sup>2</sup> См.: Штайнер Р. Истина и наука. Философия свободы: основные черты одного современного мировоззрения. СПб.: Деметра, 2007. С. 38.

<sup>3</sup> См.: Маркс К. Ницета философии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 4. С. 243.

<sup>4</sup> Трубников Н. Н. О категориях «цель», «средство», «результат». М., 1968. С. 40.

<sup>5</sup> Чулюкин Л. Д. Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984. С. 15.

<sup>6</sup> Трубников Н. Н. Указ. соч. С. 60.

<sup>7</sup> Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881. С. 177.

личных актов и операций, направленных на удовлетворение определенных желаний, которые посредством реализации цели превращаются в действительность<sup>8</sup>. Подобный подход применительно к настоящему исследованию дает основания полагать, что субъекты управления — органы законодательной и исполнительной власти, ответственные за обеспечение законности и правопорядка в России, выступают в качестве генераторов и воплоителей в реальность закрепленных в законодательстве целевых установок. Согласно закону прокуратура не призвана участвовать в этом процессе. Прокуроры обязаны лишь выявлять нарушения законности и принимать меры к нарушителям, привлекать их к установленной законом ответственности. Исходя из содержания ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре можно выделить две основополагающие цели, которые преследует рассматриваемое ведомство в своей повседневной деятельности:

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

Однако, как нам представляется, данную норму следует толковать расширительно и учитывать исторически сформировавшееся высокое предназначение прокуратуры в обществе и государстве. Прокуратура путем реализации надзорных мероприятий активно поддерживает реформаторскую деятельность Президента РФ, Правительства РФ, целью которой является скорейшее повышение уровня и качества жизни в стране. Прокуроры осуществляют борьбу с уголовно наказуемыми деяниями, правонарушениями, коррупцией и бюрократией, с помощью проверочных мероприятий устраняют административные и иные барьеры, тормозящие инициированные на федеральном уровне глобальные общественные преобразования. Таким образом, прокуроры принимают непосредственное участие в государственной деятельности, способствуют воплощению в реальность общеобязательных

правовых установок, внося тем самым свою лепту в общегосударственную работу на благо граждан.

Исследуя соотношение участия личности и государства в формировании целей противодействия несущим опасность криминогенным факторам, В. П. Воронов указывает, что гражданин свободен в выборе модели поведения, которая будет способствовать субъективной защищенности его самого, его близких, его имущества. В этом отношении гражданина нельзя ограничить. Государство же такой свободой не обладает, поскольку оно напрямую связано с обязательствами перед обществом, предполагающими принятие во внимание интересов и проблем каждого его члена. В результате длительной аналитической деятельности формируется целевой массив, который призван всецело обеспечивать защиту от недопустимых посягательств. Далее процесс переходит в практическую плоскость, цели охраны и защиты прав и свобод личности распределяются между конкретными субъектами, которые должны их реализовывать. Наличие прямой связи юридически закрепленной цели с органом, ответственным за ее достижение, дает основание полагать, что правоохранительные цели носят прежде всего организационно-управленческий характер<sup>9</sup>. К такому же выводу приходит и Н. А. Игнатюк, но несколько другим путем. Ученый полагает, что цели существования государства как единого территориально обособленного образования идентичны целям обеспечения в нем безопасности и всегда предполагают достижение стабильности, равновесия и равноправия всех государственных и общественных образований, а также повышение благосостояния всех граждан либо подданных. В этом аспекте достижение подобных целей напрямую зависит от качества управления важнейшими сферами, одной из которых является борьба с преступлениями и правонарушениями. Таким образом, достижение наиболее высокого уровня защищенности личности в государстве возможно лишь при условии формирования и реализации управленческих целей<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> См.: Гессен С. И. Мое жизнеописание // Избранные сочинения. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999. С. 723—724.

<sup>9</sup> См.: Воронов В. П. Основы безопасности жизнедеятельности: организационные аспекты. СПб. : ГПВИ-ИТ, 2011. С.18.

Е. М. Бабосов отмечает такую особенность: если в трактовании понятий «государственное управление», «социальное управление», «корпоративное управление», «менеджмент», «администрирование», имеющих прямое отношение к надлежащей организации деятельности неопределенно широкого круга граждан, либо наоборот, к строго очерченного количественным составом коллектива, допускаются расхождения, то определение цели управления обладаёт признаками стабильности. В конечном итоге цель управления сводится к обеспечению слаженной жизнедеятельности государства, его частей, механизмов, людских общностей, устранению противоречий и разногласий. Все это необходимо для преодоления стагнации, создания условий для всевозможных социальных улучшений, полноценного развития гражданина как важнейшей части государства<sup>11</sup>. В. И. Франчук указывает, что поскольку управление возникло вместе с социальной организацией и является средством ее выживания, поэтому вполне естественно предположить, что в определение целей управления заложено обеспечение высокой устойчивости социальных организаций<sup>12</sup>. По мнению А. Этциони, цели управления — это всегда сознательно конструируемые и реконструируемые миссии организации людей, обеспечивающие членство индивидов в такой организации и реализацию их потребностей и интересов<sup>13</sup>.

Следует признать, что отмеченные нами выше закрепленные в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре цели деятельности органов и учреждений отечественной прокуратуры одновременно являются управленческими, хотя прямого упоминания об этом данный нормативный акт не содержит. Именно на них основывается повседневная деятельность прокурорских работников, прием на работу и увольнение должностных лиц, проведение кадровых перестановок,

стимулирование проводимых вышестоящими прокуратурами проверочных мероприятий нижестоящих звеньев и т.д.

Необходимо подчеркнуть, что обозначенные цели в общем виде были отражены в самой первой редакции рассматриваемого Закона о прокуратуре, разработанного в 1991—1992 гг. В этой связи требуется обратить внимание на то, что его авторы в тот период впервые отказались от идеологического и политического наполнения целей. Ранее Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР»<sup>14</sup> в ст. 2 обозначил, что деятельность прокуратуры СССР направлена на всемерное укрепление социалистической законности и правопорядка и признана обеспечивать охрану закрепленного Конституцией СССР общественного строя СССР, его политической и экономической систем. Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1956 года<sup>15</sup> определяло, что высший надзор за точным исполнением законов направлен на укрепление в СССР социалистической законности и охрану от всяких посягательств закрепленного Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик общественного и государственного строя СССР, социалистической системы хозяйства и социалистической собственности. Анализируя предназначение прокуратуры в послереволюционный период Н. В. Ласкина отмечает, что в период своего формирования органы прокуратуры РСФСР ставили перед собой цель быть ближе к населению, используя для этого различные формы. Так, на необходимость тесной связи органов прокуратуры с трудящимися и их организациями указывалось в 1923 г. в Письме НКЮ прокурорам губерний и областей, в котором говорилось, что прокуратура — это орган рабочего класса, и всем лицам прокурорского надзора предлагалось поставить своей основной задачей укрепление связи прокуроров с рабочими массами<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> См.: *Игнатюк Н. А.* Государственно-частное партнерство : учебник. М. : Юстицинформ, 2012. С. 100—101.

<sup>11</sup> См.: *Бабосов Е. М.* Социальное управление : учебное пособие. Мн., Тетрасистемс, 2008. С. 244.

<sup>12</sup> См.: *Франчук В. И.* Основы общей теории социального управления. М., 2000. С. 114.

<sup>13</sup> См.: *Etzioni A.* The Moral Dimension: Toward a New Economics. New York : The Free Press, 1988. P. 121.

<sup>14</sup> См.: Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

<sup>15</sup> См.: Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

По сути, принятый 17 января 1992 г. Федеральный закон РФ № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» положил начало формированию органов прокуратуры новой формации, устранил многие противоречия и законодательные пробелы в организационном устройстве данного органа и вывел предназначение надзорного ведомства в государстве и обществе на новый качественный уровень. Вместе с этим отраженные в его ст. 2 глобальные цели требовали конкретики и однозначного юридического понимания. Важнейшим документом управленческого содержания, раскрывающим законодательно установленную миссию прокуратуры в нашей стране стал принятый спустя непродолжительное время после введения в действие Закона 2202-1 Приказ Генерального прокурора РФ от 11 марта 1992 г. № 7 «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации"»<sup>17</sup>. В данном документе было отражено, что имея четкую законодательную основу, ориентиры судебно-правовой реформы, важно сосредоточить усилия на том, чтобы в новых условиях каждый прокурор и следователь действовали энергично, целеустремленно, вели поиск эффективных форм работы, реально обеспечивали защиту прав и интересов граждан, общества и государства. Главная обязанность прокуратуры — использовать правовые рычаги в интересах осуществления реформ в политической, экономической и социальной сферах. Прокурорский надзор должен стать одним из инструментов проводимых преобразований.

В документе было отражено, что процесс очищения прокурорского надзора от несвойственных функций идет недостаточно динамично. Не везде выдерживается твердая линия в отстаивании верховенства закона, в пресечении местного нормотворчества, ведомственности и монополизма. Медленно разворачивается работа по осуществлению надзора за обеспечением социальной и правовой защиты граждан в условиях приватизации имущества и либерализации цен.

В связи с изложенным Генеральным прокурором РФ было приказано:

- начальникам управлений и отделов Генеральной прокуратуры, прокурорам республик в составе Российской Федерации, краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга, автономных областей, автономных округов, транспортным военным и специализированным прокурорам довести до всех прокурорско-следственных работников содержание и цели Закона «О прокуратуре Российской Федерации»;
- оценивать деятельность прокуроров по тому, насколько конкретно и своевременно обеспечивается устранение нарушений порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования;
- сосредоточить усилия на определенных законом направлениях прокурорской деятельности, максимально использовать потенциал прокурорской системы, имеющиеся права и полномочия по устранению нарушений законности;
- в полной мере использовать единство прокурорской системы, имеющиеся у Генерального прокурора Российской Федерации полномочия для отстаивания велений Закона, приведения законодательства в соответствие с потребностями практики, осуществления единой надзорной политики;
- решительно избавляться от заорганизованности и мелочной опеки подчиненных прокуратур, стремиться к расширению их самостоятельности, рациональной организации управления и надзора;
- отделам и управлениям Генеральной прокуратуры тщательно анализировать деятельность прокуроров на местах, своевременно подмечать складывающиеся в прокурорском надзоре процессы. Проявляя необходимую требовательность, в каждом случае обеспечивать поддержку инициативе, принципиальности, эффективным формам работы;

<sup>16</sup> См.: Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : учебник. М. : Юстицинформ, 2012.

<sup>17</sup> См.: Приказ Генерального прокурора РФ от 11 марта 1992 г. № 7 «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» (утратил силу) // Доступ из Справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

- управлению кадров Генеральной прокуратуры, институтам: повышения квалификации руководящих кадров (Москва), усовершенствования следственных работников (Санкт-Петербург), региональным учебным центрам с учетом положений Закона «О прокуратуре Российской Федерации» внести коррективы в программы и процесс обучения прокурорско-следственных работников;
- Научно-исследовательскому институту проблем укрепления законности и правопорядка совместно с подразделениями Генеральной прокуратуры в двухмесячный срок подготовить план научно-практических исследований и разработок по проблемам, связанным с реализацией Закона.

Отметим, что несмотря на непродолжительное действие данного Приказа (отменен Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 14 октября 1998 г. № 67<sup>18</sup>), его нормы оказали значительное влияние на построение организационной структуры надзорного органа, формирование форм и методов управления прокуратурами субъектов Федерации, специализированными прокуратурами, межгоррайпрокуратурами. К сожалению, после признания этого основополагающего документа утратившим силу, ни на федеральном уровне, ни на уровне Генеральной прокуратуры РФ аналогичных целевых нормативных актов глобального масштаба и комплексного характера не принималось.

Проводя анализ таких категорий, как «цели управленческой деятельности» вообще и в частности, «цели управленческой деятельности в прокуратуре» укажем, что данные понятия не закреплены в качестве правовых норм в отечественной правовой системе. Ее последовательный анализ позволяет выделить довольно интересный нормативный акт, который, на наш взгляд, можно распространить на любую сферу государственного воздействия — это Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации<sup>19</sup>. В ней отражено, что применительно к каждому объекту управления (группе объектов) государ-

ством должна быть определена и зафиксирована цель, которую оно преследует и достижению которой служит объект. Перечень целей государства применительно к управлению различными видами объектов управления должен определяться соответствующими правовыми актами.

Как нам представляется, в данном случае на уровне Правительства РФ нормативно была закреплена неоспоримая управленческая модель, присущая всем без исключения органам государственного и муниципального управления. Несомненно, эта конструкция является достижением многочисленных изысканий в науке административного права.

Думается, что указанную норму следует трактовать расширительно. Любые цели государственного органа, их иерархия, должны быть нормативно закреплены. Подобное будет способствовать неукоснительному соблюдению законности, снижению сферы применения административного усмотрения, повышению степени доверия граждан к любому властному образованию, компетентному решать вопросы защиты прав и интересов граждан. Более того, обязательному законодательному закреплению должен подлежать сам алгоритм формирования целей каждого звена в системе органа власти. Применительно к теме нашего исследования укажем, что цели управленческой деятельности закреплены в общем виде в ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 2202-1 в качестве статутного элемента, направляющего организацию и деятельность прокурорских работников. Однако в данном нормативном акте не обозначены субъекты, принимающие участие в формировании общих и частных целей надзорного органа, не указаны виды целей, не определены уровни, ответственные за целеполагание.

Переходя к исследованию этого важнейшего вопроса, от степени решенности которого в конечном итоге зависит обеспечение единой законности в России, отметим, что наиболее разработанный метод целеполагания связан с формированием «древа целей»,

<sup>18</sup> См.: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14 октября 1998 г. № 67 «О признании недействующими некоторых нормативных и организационно-распорядительных документов» // Доступ из Справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

<sup>19</sup> См.: постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626.

которое является схемой, показывающей декомпозицию, членение общих (главных) целей на подцели, последних на подцели следующего уровня<sup>20</sup>.

Как отмечает Л. А. Бурганова, представление целей начинается с общих (глобальных) задач, дальше они последовательно разукрупняются. Основным правилом разукрупнения целей является полнота: каждая цель верхнего уровня должна быть представлена в виде подцелей следующего уровня, то есть так, чтобы объединение понятий подцелей полностью совпадало по объему с понятием исходной цели. «Древо целей» целесообразно использовать при определении конкретных задач для каждого уровня управления. Общие требования к процессу целеполагания состоят в том, что цели должны: содержать сроки их выполнения; быть реалистичными; быть приемлемыми<sup>21</sup>.

Стоит отметить, что все цели в праве представляют собой организованную систему, состоящую из взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, к которым можно отнести: «цели первого уровня» — это многочисленные цели, достигаемые субъектами права в процессе их вступления в правоотношения; «цели второго уровня» — цели права, на достижение которых направлена юридическая деятельность, осуществляемая органами государственной власти; «цели третьего уровня» — общие для всей системы права<sup>22</sup>.

«Древо целей», его нормативное закрепление позволяет наглядно представить организационную модель каждого органа власти, определить возможные и нужные направления деятельности его структурных и территориальных подразделений. Прямая связь разноуровневых целей между собой закрепляет субординацию, очерчивает возможное и должное поведение работников управленческого аппарата. Иными словами, легально закрепленное «древо целей» органа власти является характеристикой его работоспособности<sup>23</sup>.

Рассмотрение «древа целей управления» с использованием общих управленческих кон-

цепций и административно-правовых категорий позволяет классифицировать их следующим образом:

1. По масштабу деятельности: глобальные или общие; локальные или частные.
2. По актуальности: актуальные (первоочередные) и последующие.
3. По рангу: главные и второстепенные.
4. По временному фактору: стратегические и тактические.
5. По функциям управления: цели организации, планирования, контроля и координации.
6. По подсистемам организации: экономические, технические, технологические, социальные, производственные, коммерческие.
7. По субъектам: личные и групповые.
8. По иерархии: высшие, промежуточные, низшие.
9. По взаимоотношениям: взаимодействующие, индифферентные (нейтральные) и конкурирующие.
10. По объекту взаимодействия: внешние и внутренние.

Применительно к теме нашего исследования обозначим следующую картину. Общеуправленческие цели прокурорской деятельности глобального масштаба закреплены в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре:

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

Однако далее этот нормативный акт не отражает, какие промежуточные, частные цели могут быть поставлены перед той или иной межгоррайпрокуратурой, управлением, отделом Генеральной прокуратуры РФ, прокуратуры субъекта Федерации. Но самый главный недостаток, на наш взгляд, — это отсутствие в Законе положений, наделяющих правом Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров всех уровней

<sup>20</sup> См.: Управление организацией / под ред. Л. И. Лукичева. М., 2005. С. 25—26.

<sup>21</sup> См.: Бурганова Л. А. Теория управления. М., 2005. С. 51—52.

<sup>22</sup> См.: Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 70—71.

<sup>23</sup> См.: Братановский С. Н. Административное право : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013. С. 337.

устанавливать какие-либо цели деятельности надзорного ведомства. Многие могут оспорить эту нашу позицию, мотивируя тем, что рассматриваемые цели находят свое последовательное выражение в руководящих документах Генеральной прокуратуры РФ, в которых они разделяются на подцели, приобретают адресный характер, закрепляют специфические приоритеты в тех или иных направлениях прокурорской деятельности. Однако, подвергая детальному анализу эти документы, обозначим единую тенденцию правотворчества Генеральной прокуратуры РФ, которая заключается в нормативной фиксации не организационно-правовых целей, а конкретных организационно-правовых средств реализации тех или иных норм Закона о прокуратуре, а также иных законодательных актов. Так, например, в п. 1 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства»<sup>24</sup> отражено, что в целях обеспечения надлежащего участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства, на основании п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре РФ», заместителям Генерального прокурора РФ, прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, прокурорам городов и районов, иных территориальных, военных и специализированных прокуратур приказано считать участие в судебных стадиях уголовного судопроизводства одной из важнейших функций прокуратуры; постоянно совершенствовать организационные основы этой деятельности; обеспечивать квалифицированное участие прокуроров в судебном разбирательстве уголовных дел публичного и частного обвинения, уголовных дел частного обвинения, если уголовное дело было возбуждено следователем либо с согласия прокурора дознавателем, а также в случае, когда мировым судьей в соответствии с ч. 8 ст. 318 УПК РФ участие в деле прокурора признано обязательным. В Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 16 июля 2013 г. № 292 «О внесении изменений в форму федерального статистического наблюдения № 1-ЕГС, утвержденную приказом

Генерального прокурора РФ от 2 июля 2012 г. № 250» отражено, что в целях совершенствования государственного статистического учета состояния преступности и в связи с изменениями в уголовном законодательстве РФ, руководствуясь статьями 17 и 51 Федерального закона «О прокуратуре РФ» приказано дополнить, начиная с отчета за первое полугодие 2013 года, раздел 11 формы федерального статистического наблюдения № 1-ЕГС «Единый отчет о преступности», строками: «Незаконное приобретение, хранение или перевозка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконное приобретение, хранение или перевозка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ ст. 228.3 УК РФ» и «Незаконное производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконное сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ ст. 228.4 УК РФ»<sup>25</sup>.

Причина непринятия участия прокуратуры в формировании и нормативном закреплении целей деятельности надзорного ведомства вообще и, в частности, управленческих целей заключается в ненаделении Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы. Несмотря на попытки депутатов высшего представительного органа исправить данную ситуацию<sup>26</sup>, этот вопрос до настоящего времени не решен.

Далее отметим, что исследуемые цели тесно связаны с задачами прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка. В теории административного права отмечается, что задача представляет собой сложную организационно-правовую категорию, которая призвана свести воедино и скоординировать совместные усилия, способные повлиять на достижение органом (организацией) поставленных целей<sup>27</sup>. Ю. А. Тихомиров определяет, что задача есть обязательный промежуточный элемент, стоя-

<sup>24</sup> Документ опубликован не был. Доступ из Справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

<sup>25</sup> Документ опубликован не был. Доступ из Справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

щий между целью и конечным результатом. Задача есть социальный индикатор правовой цели и не может ей противоречить, в противном случае системность управления не может иметь места<sup>28</sup>. По отношению к органам исполнительной власти В. Е. Чиркин указывает на то, что это понятие включает в себя блок специальных предписаний, которыми руководствуются федеральные министерства, службы и агентства в своей повседневной деятельности и которым они обязаны следовать<sup>29</sup>. Применительно к исследуемой сфере мы должны указать, что Закон о прокуратуре вообще не оперирует таким термином, как «задача». При этом в ч. 4 ст. 17 этого нормативного акта отражено, что Генеральный прокурор РФ несет ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры настоящим Федеральным законом. В связи с этим неясно, за реализацию каких конкретно задач отвечает Генеральный прокурор РФ перед обществом и государством. Можно предположить, что высшее должностное лицо прокуратуры России ответственно за воплощение в реальность обозначенных выше целей деятельности надзорного ведомства, в специальной литературе даже высказано суждение о том, что прокуратура в лице Генерального прокурора РФ и руководителей всех подчиненных ему прокуратур выступает гарантом обеспечения законности в стране<sup>30</sup>. Однако данный вывод, к сожалению, не основан на действующем законодательстве. Закон о прокуратуре не содержит норм, прямо устанавливающих подобную связь.

На наш взгляд, отсутствие нормативно закрепленных «древа целей», перечня задач исследуемого органа выступает камнем преткновения для развития прокурорской деятельности.

Отметим, что современная система органов исполнительной власти, наделенных правоохранительными функциями, постоянно подвергается реформированию, которое происходит с широким вовлечением в этот процесс различных социальных групп, общественных организаций, ученых, отдельных граждан. Данные реформы производятся на основании принимаемых на высшем уровне программ, в которых определяются стратегические, межведомственные, краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные цели и задачи государственного управления в определенной сфере и каждого органа, имеющего прямое отношение к защите прав и свобод человека и гражданина. Так, Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»<sup>31</sup> определяет ряд взаимосвязанных целей: повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также повышение доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения. К числу задач Программы отнесены: повышение качества и эффективности предварительного следствия, повышение эффективности оперативно-розыскной деятельности и дознания; повышение эффективности охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и государственной охраны имущества; повышение безопасности дорожного движения; обеспечение высокого боевого потенциала и совершенствование служебно-боевой деятельности внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации; повышение качества функциони-

<sup>26</sup> См., например: паспорт проекта Закона РФ № 98094934-2 «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации» // Доступ из Справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

<sup>27</sup> См.: Советское административное право : учебник для вузов / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1985. С. 54.

<sup>28</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. М. : Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2006. С. 288.

<sup>29</sup> См.: Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник. М., 2003. С. 131.

<sup>30</sup> См.: Ласкина Н. В. Указ. соч.

<sup>31</sup> См.: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2188.

рования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Рассматриваемая Программа включает в себя подпрограмму 1 «Предварительное следствие», которая имеет подцель — совершенствование деятельности следователей органов внутренних дел Российской Федерации по расследованию преступлений. В качестве задач подпрограммы в анализируемом документе отражены: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; повышение качества и уровня объективности предварительного следствия; возмещение потерпевшим причиненного ущерба; защита личности от незаконного ограничения прав и свобод в ходе предварительного следствия.

Обозначим, что в целом данная Программа предусматривает конкретные временные этапы ее реализации, строго обозначенные суммы финансирования из средств федерального бюджета, а также ожидаемые результаты.

Подобных программ множество<sup>32</sup>, однако, органы прокуратуры, к сожалению, в этих мероприятиях участия не принимают. Нелишним также будет отметить следующее обстоятельство — каких-либо глобальных комплексных программ развития прокуратуры вообще не принималось за всю историю. Сегодня, по сути, органы прокуратуры остались в стороне от централизованных государственных преобразований, целью которых является максимальная защита и реализация конституционных прав граждан.

Следует отметить, что разработка и принятие целевого программного документа многоэтапного развития органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации представляет собой определенную сложность. Причиной этому является неустановление места прокуратуры в системе органов государственной власти. Традиционно на основании ст. 114 Конституции РФ разработка и принятие различных

государственных программ возложена на Правительство РФ, которое возглавляет ветвь исполнительной власти. Однако прокуратура не отнесена к исполнительной власти, ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не устанавливают субординации между Генеральным прокурором РФ и председателем Правительства РФ. Следовательно, Правительство РФ не может участвовать в определении перспектив развития рассматриваемого ведомства. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — согласно ст. 94 Конституции РФ является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Основной Закон не предусматривает разработку и введение в действие требующегося для совершенствования организации и деятельности органов отечественной прокуратуры целевого программного документа Советом Федерации и Государственной Думой. Генеральный прокурор РФ является должностным лицом, непосредственно заинтересованным в реформировании надзорного ведомства, однако, как мы уже отмечали, он лишен права законодательной инициативы, требующейся, к примеру, для инициирования изменений в закон о федеральном бюджете с целью выделения денежных средств на проведение преобразований. Кроме того, если в реформировании органов прокуратуры будут участвовать только лишь Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры без привлечения представителей общественности, то такие мероприятия вряд ли будут объективны и востребованы жителями всей нашей страны.

Как нам представляется, наиболее оптимальным будет принятие требующейся программы на уровне Президента РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент РФ является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и

<sup>32</sup> См.: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171; постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2158; постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 299 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков»» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2148; постановление Правительства РФ от 13 июля 2013 г. № 586 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014—2018 годы»» // СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3965.

свобод человека и гражданина. Необходимо отдать должное разработчикам Основного Закона, которые в ч. 3 указанной статьи закрепили универсальное и комплексное положение, позволяющее Президенту РФ активно влиять на любую сферу жизнедеятельности. Данное положение сформулировано следующим образом: «Президент РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

Вспоминая историю создания прокуратуры, приведем слова Петра I, сказанные при представлении сенаторам первого генерал-прокурора П. И. Ягужинского: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы делайте, а хотя бы вам показалось, что он поступает противно моим и государственным выгодам, вы однако ж выполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего повеления»<sup>33</sup>. Современные тенденции организационно-правовых изменений надзорного ведомства наглядно показывают непосредственное участие Президента РФ в его модернизации, приближение к первому лицу государства. Так, по инициативе Президента РФ принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»<sup>34</sup>, который дополнил ст. 83 Конституции РФ п. е.1), изменив тем самым порядок назначения прокуроров. С этого момента Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей

Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров. По инициативе Президента РФ принят Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>35</sup>, который юридически закрепил важнейшие аспекты внутриорганизационной деятельности прокуратуры, а именно: возрастной ценз для должностей прокуроров субъекта Федерации, межгоррайпрокуроров, срок их полномочий, упорядочил требования к занятию этих должностей, процедуру наложения дисциплинарных взысканий и т.д. Таким образом, на наш взгляд, сегодня можно наблюдать положительную тенденцию возвращения исторического статуса прокуратуры как «ока государева» в виде новой формации — «ока президента».

Подводя итог вышесказанному, отметим следующее. В настоящее время назрела необходимость комплексного реформирования органов отечественной прокуратуры. К сожалению, в настоящее время надзорное ведомство осталось в арьергарде государственных преобразований, его не коснулись положительные тенденции реформирования системы органов исполнительной власти. В целях повышения степени защиты прав граждан, создания эффективных механизмов организационно-правового противодействия нарушениям законности и правопорядка, определения краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей и задач деятельности прокуроров во всех сферах общественной жизни требуется на уровне Президента РФ разработать и ввести в действие долгосрочную программу реформирования органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Etzioni A. The Moral Dimension: Toward a New Economics. — New York: The Free Press, 1988.
2. Бабосов Е. М. Социальное управление : учебное пособие. — Мн., Тетрасистемс, 2008.

<sup>33</sup> См.: Шобухин В. Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722—1864 гг. // Журнал российского права. 2010. № 6.

<sup>34</sup> СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

<sup>35</sup> СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7538.

3. Братановский С. Н. Административное право : учебник. — М. : Директ-Медиа, 2013.
4. Бурганова Л. А. Теория управления. — М., 2005.
5. Воронов В. П. Основы безопасности жизнедеятельности: организационные аспекты. — СПб. : ГПВИИТ, 2011.
6. Гессен С. И. Мое жизнеописание. Избранные сочинения. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999.
7. Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство : учебник. — М. : Юстицинформ, 2012. — С. 100—101
8. Иеринг Р. Цель в праве. — Т. 1. — СПб., 1881.
9. Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8.
10. Маркс К. Ницета философии // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — 2 изд. — Т. 4.
11. Советское административное право : учебник для вузов / под ред. Ю. М. Козлова. — М., 1985.
12. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. — М. : Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2006.
13. Трубников Н. Н. О категориях «цель», «средство», «результат». — М., 1968.
14. Управление организацией / под ред. Л. И. Лукичева. — М., 2005.
15. Франчук В. И. Основы общей теории социального управления. — М., 2000.
16. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник. — М., 2003.
17. Чулюкин Л. Д. Природа и значение цели в советском праве. — Казань, 1984.
18. Шобухин В. Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722—1864 гг. // Журнал российского права. — 2010. — № 6.
19. Штайнер Р. Истина и наука. Философия свободы: основные черты одного современного мировоззрения. — СПб. : Деметра, 2007.

*Материал поступил в редакцию 23 сентября 2015 г.*

#### THE CONCEPT AND THE MAIN CONTENTS OF THE GOALS AND OBJECTIVES OF THE MANAGEMENT OF PROSECUTION AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

**STRELNIKOV Vladilen Vladimirovich** — PhD in Law  
graynworm@mail.ru  
410017, Saratov, Novokuzenskaya Street, 46/52, apt. 112

**Review.** *The article deals with the basic content of the goals and objectives of administrative activities of prosecution authorities of Russia. The author analyses the existing legislation and the views of leading scientists in the field of public administration. The necessity of adoption at the level of the President of RF of an integrated programme of reforming Prosecutor's Office in the long-term period is proved.*

**Keywords:** *Prosecutor's Office, public administration, supervision, goals and objectives, powers, functions, reformation.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Babosov E. M. Social'noe upravlenie : uchebnoe posobie. — Mn., Tetrasistems, 2008.
2. Bratanovskij S. N. Administrativnoe pravo : uchebnik. — M. : Direkt-Media, 2013.
3. Burganova L. A. Teorija upravljenija. — M., 2005.
4. Voronov V. P. Osnovy bezopasnosti zhiznedejatel'nosti: organizacionnye aspekty. — SPb. : GPVIIT, 2011.
5. Gessen S. I. Moe zhizneopisanie. Izbrannye sochinenija. — M. : Rossijskaja politicheskaja jenciklopedija (ROSSPJeN), 1999.
6. Ignatjuk N. A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo : uchebnik. — M. : Justicinform, 2012. — S. 100—101
7. Iering R. Cel' v prave. — Т. 1. — SPb., 1881.
8. Mal'ko A. V. Pravovye sredstva: voprosy teorii i praktiki // Zhurnal rossijskogo prava. 1998. № 8.

9. *Marks K. Nishheta filosofii // Marks K., Jengel's F. Soch. — 2 izd. — T. 4.*
10. *Sovetskoe administrativnoe pravo : uchebnik dlja vuzov / pod red. Ju. M. Kozlova. — M., 1985.*
11. *Tihomirov Ju. A. Administrativnoe pravo i process. — M. : Izd-vo M. Ju. Tihomirova, 2006.*
12. *Trubnikov N. N. O kategorijah «cel'», «sredstvo», «rezul'tat». — M., 1968.*
13. *Upravlenie organizacij / pod red. L. I. Lukicheva. — M., 2005.*
14. *Franchuk V. I. Osnovy obshhej teorii social'nogo upravlenija. — M., 2000.*
15. *Chirkin V. E. Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie : uchebnik. — M., 2003.*
16. *Chuljukin L. D. Priroda i znachenie celi v sovetskom prave. — Kazan', 1984.*
17. *Shobuhin V. Ju. Tendencii razvitija prokuratury Rossii v period 1722—1864 gg. // Zhurnal rossijskogo prava. — 2010. — № 6.*
18. *Shtajner R. Istina i nauka. Filosofija svobody: osnovnye cherty odnogo sovremennogo mirovozzrenija. — SPb. : Demetra, 2007.*