

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

Ш. М. ШУРПАЕВ

ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие



**Санкт-Петербург
2022**

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

Ш. М. ШУРПАЕВ

ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2022

УДК 005.1
ББК 60я73
Ш96

Рецензенты

А. В. АЛЕКСАНДРОВ, заведующий лабораторией информационных технологий факультета экономики и менеджмента Санкт-Петербургского государственного технологического института (технического университета), кандидат экономических наук.

О. В. МАРТЫНЕНКО, заведующий кафедрой экономики и права Санкт-Петербургского государственного университета противопожарной службы МЧС России, кандидат экономических наук.

Шурпаев, Ш. М.

Ш96 Теория управления : учебное пособие для обучающихся по программе специалитета / Ш. М. Шурпаев. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. — 119, [1] с.

В учебном пособии рассматриваются основные концепции, положения, идеи, принципы, инструменты теории управления. Проводится анализ предмета теории управления и методов его исследования, организационных структур управления, их достоинств, недостатков, особенностей внедрения в деятельность организаций государственной сферы. Рассмотрены ключевые функции управления, приводятся особенности осуществления данных функций в сфере государственного управления. Обосновываются технологии обеспечения и сопровождения управленческих решений, которые целесообразно использовать в практике управленческой деятельности государственных служащих и других руководящих работников.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция.

УДК 005.1
ББК 60я73

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ.....	5
1.1. История развития управленческих отношений и возникновения науки управления. Основные школы управления и их характеристика	—
1.2. Основные понятия и категории теории управления.....	49
1.3. Система функций управления	60
2. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	66
2.1. Реализация функции анализа в деятельности органов прокуратуры. Устройство информационно-аналитической подсистемы	—
2.2. Особенности прогнозирования и планирования в органах прокуратуры.....	82
2.3. Отдельные аспекты организации как функции управления в системе прокуратуры	87
2.4. Функция мотивации в управленческой деятельности системы прокуратуры	88
2.5. Функция контроля в системе прокуратуры и ее проявления. Проблемы оценки эффективности и результативности органов прокуратуры	96
2.6. Особенности осуществления координации в системе органов прокуратуры. Направления реализации координирующей функции в системе прокуратуры	100
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	115
ЛИТЕРАТУРА.....	117

ВВЕДЕНИЕ

Каждый человек ежедневно осуществляет управленческие воздействия, по крайней мере по отношению к техническим и биологическим системам. Применительно к управлению социальными системами (управление социальными и экономическими процессами, людьми, коллективами людей) управленческими отношениями охвачены все без исключения сферы жизнедеятельности. Представителями современной науки управления в многочисленных исследованиях, опубликованных в ходе ее становления, систематизирован эффективный опыт организации управленческих процессов, классифицированы функции управления, предложены оптимальные технологии и инструментарий осуществления управленческой деятельности. Апробированные в различных сферах деятельности технологии, методы и принципы управления, показавшие свою эффективность, используются в процессе регулирования управленческих отношений в отдельных сферах системы государственного управления, в том числе в деятельности органов и организаций прокуратуры, с учетом адаптации к специфике деятельности данных объектов управления.

Прокурорские работники, реализуя возложенные на них функции, регулярно выступают как в роли субъектов, так и в роли объектов управления. Управленческие воздействия прокурора осуществляются на внешнем (при выполнении им властных полномочий как должностного лица — представителя власти) и внутреннем (как руководителя в системе органов прокуратуры, осуществляющего отдельные функции управления по отношению к лицам и коллективам, находящимся в непосредственном подчинении) направлениях. Выступая в качестве объектов управления, прокурорские работники должны придерживаться ключевых принципов осуществления процесса управления. В связи с этим процесс подготовки юристов включает курс «Теория управления».

Ограниченный формат учебного пособия не позволяет раскрыть все аспекты, составляющие современную теорию управления. В данном учебном пособии раскрывается содержание базовых вопросов теории управления: становление идей, концепций, теорий, взглядов представителей основных школ управления; содержание понятийно-категорийного аппарата теории управления; содержание функций управления; особенности реализации функций управления в системе прокуратуры Российской Федерации.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ

1.1. История развития управленческих отношений и возникновения науки управления.

Основные школы управления и их характеристика

Современная наука управления, а также используемые в практической деятельности технологии организации процессов труда, воздействия на работников, обеспечения межличностных коммуникаций, выбора организационных структур управления, выбора эффективных методов мотивации труда и принятия иных управленческих решений представляют собой сложный «сплав» научно обоснованного и апробированного на практике инструментария. Актуальные методы управления, используемые в современных условиях повсеместно, являются результатом многочисленных и многолетних исследований ученых и практиков, посвятивших свое время и труд изучению вопросов эффективного управления. Знание вопросов становления теории управления, основных исторических вех ее развития — обязательное условие освоения большинства современных принципов и механизмов организации управленческих процессов, их применения на практике, в том числе в сфере государственного управления и управления в системе прокуратуры.

Согласно одному из распространенных подходов выделяется пять основных управленческих революций¹.

Первую управленческую революцию связывают с территориями Шумера, Египта, Аккады; считается, что произошла около

¹ Батурин В. К. Общая теория управления : учебное пособие. М., 2012. С. 22—23.

4—5 тысяч лет назад, характеризуют как превращение касты священников в касту управленцев особого типа (религиозных функционеров).

Вторую управленческую революцию связывают с именем вавилонского правителя Хаммурапи (1792—1750 годы до н. э.), создавшего свод, который содержал 285 законов управления различными сферами жизни общества. В рамках второй управленческой революции появляются элементы светской системы управления, основанной на формальной организации и правилах регулирования отношений людей в различных ситуациях.

Третью управленческую революцию связывают с не менее известным управленцем — царем Вавилона Навуходоносором II (605—562 годы до н. э.), внедрившим новые методики контроля выпуска текстильной и сельскохозяйственной продукции. В период третьей управленческой революции широко внедряются некоторые управленческие технологии в различных сферах экономической деятельности.

Четвертую управленческую революцию относят к периоду великой индустриальной революции XVIII—XIX веков. Ее суть состоит в постепенном «самоустранении» собственников торговых предприятий и производств от производственной и экономической деятельности. Динамичное развитие института акционерной собственности в период четвертой управленческой революции ускорило отделение управленческого процесса от производственного (это не противоречит существованию специальных разновидностей управления, предметом изучения которых являются непосредственно производственные процессы, например производственного менеджмента). В этот период управление получает все более четкие прикладные и теоретические контуры, трансформируясь в самостоятельную сферу деятельности.

Пятая управленческая революция развивается в закономерном русле усиления значения управленческих функций практически во всех видах человеческой деятельности. На данном этапе управленцы выделяются в самостоятельный профессиональный класс (страту), что является характерной чертой пятой управленческой революции.

Некоторые исследователи выделяют и другие этапы управленческой революции: шестую, седьмую и др.¹ Любой подход к пе-

¹ Дорощева Л. И. Основы теории управления : учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., испр. и доп. Саратов, 2018. С. 26.

риодизации этапов развития управленческих знаний достаточно условен и страдает рядом недостатков. Например, в рамках исторического периода, к которому относится тот или иной подход, можно выделить значительное множество иных достижений в управленческой деятельности, которые могли быть обобщены и положены в основание иного подхода (школы, этапа в революции и др.).

Качественно новое развитие знания об управленческих процессах получают после первой и второй промышленных революций. Этому способствовал ряд объективных причин. Если первая промышленная революция дает миру специалистов нового профиля — профессиональных управленцев (менеджеров) среднего и операционного уровня, то вторая промышленная революция требует формирования нового научного подхода к принятию управленческих решений, организации производственных и непроизводственных процессов на предприятиях, разработки новых методов анализа, планирования, мотивации, координации и контроля. Считается, что именно в этот период начинает формироваться четкий «водораздел» между понятиями «управление» и «менеджмент»¹. Менеджмент начинает рассматриваться как совокупность специальных идей, принципов, знаний, технологий, использование которых позволит повысить экономическую эффективность деятельности организаций.

Множество открытий, совершенных в период второй промышленной революции, качественно меняют систему устройства экономических отношений на всех уровнях управления. Значительный рост объемов производства, его диверсификация по различным видам продукции меняет модели потребительского поведения. Эти обстоятельства можно отнести к фундаментальным причинам появления системы знаний и научных подходов к управлению организациями.

Согласно одному из самых распространенных подходов условная хронология появления школ управления может быть представлена в виде схемы (рисунок 1). Условность подобной периодизации связана, главным образом, с тем, что достаточно сложно выделить временную границу между школой научного управления и административной школой, поскольку исследования и эксперименты представителей этих школ приходятся приблизительно на общий исторический отрезок времени.

¹ Титов В. Н., Суханова Г. Н. Теория и история менеджмента : учебник и практикум для академического бакалавриата. М., 2018. С. 191.

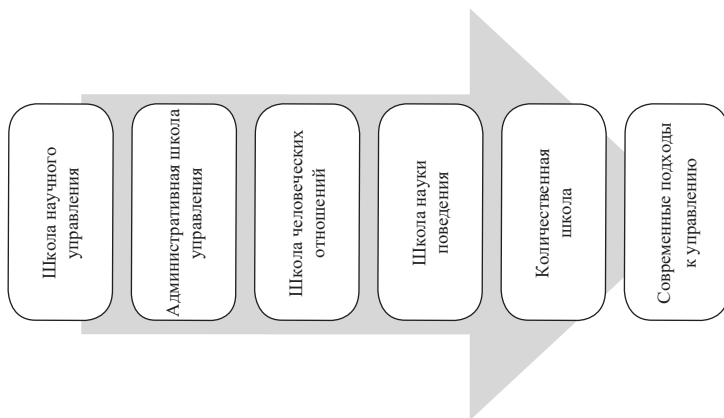


Рисунок 1. Традиционный подход к обобщению научных идей и представлений (школ управления) об управленческих процессах в условном порядке их появления

Притом что корни управленческой деятельности уходят далеко в древность, управление как наука и самостоятельная область прикладных знаний относительно молодо. Оформление управленческой деятельности в систематизированные знания, составляющие содержание науки управления, относят к началу XX века и связывают с именем одного из классиков и общепризнанных специалистов в сфере управления — Фредерика Тейлора, которого также считают основоположником школы научного управления.

Школа научного управления

Основными представителями являлись: Фредерик Тейлор, Генри Гант, Фрэнк Гилбрет и Лилиан Гилбрет, Гаррингтон Эмерсон, Карл Барт, Моррис Кук, Генри Форд.

Идеи Ф. Тейлора во многом обусловлены влиянием на него условий, в которых происходило становление ученого: в возрасте 18 лет он устроился учеником на производственное предприятие, где в полной мере ощутил на себе негативные условия работы в промышленности. Это стало фундаментом с прикладным наполнением в становлении ученого-управленца. Будучи практикующим специалистом, Ф. Тейлор понял мотивы рабочих, стремление их к ограничению норм выработки, причины возникновения разногласий между руководителями и рабочими. В 1878 году Ф. Тейлор начинает работать в металлургической промышленности (Midvale Steel Company), где проходит путь от рабочего до главного инженера: за 12 лет он приобретает знания, умения

и навыки, охватывающие практически все аспекты управления промышленным предприятием.

Основные идеи, взгляды и принципы Ф. Тейлора были отражены в таких трудах, как «Управление предприятием» (1903), «Принципы научного менеджмента» (1911). Второй труд Ф. Тейлора, получивший широкое международное признание, предопределил признание управления самостоятельной областью знаний. Основная цель, которую Ф. Тейлор ставил перед научным управлением, — систематическое использование научных методов познания для поиска оптимального способа выполнения каждой задачи. Хотя Ф. Тейлор разрабатывал идеи изначально для предприятий коммерческого сектора экономики, многие из положений научного подхода к управлению являются универсальными, могут и применяются и в государственной сфере управления.

Достижение цели научного управления по Ф. Тейлору возможно при применении четырех основополагающих принципов:

1. Использование научного подхода для каждой составляющей рабочего процесса.
2. Применение для отбора работников методик, позволяющих обеспечить их наибольшую эффективность в организации.
3. Взаимодействие руководящего состава организации и работников для внедрения принципов научного управления.
4. Равномерное распределение функций и ответственности между управленцами и работниками организации.

Для обоснования мер по совершенствованию управленческих процессов в организациях Ф. Тейлор провел несколько десятков тысяч экспериментов. Считается, что именно Ф. Тейлор впервые внедрил хронометраж как методику анализа трудового процесса, его нормирования и повышения производительности. Воплощение идей Ф. Тейлора часто увеличивало производительность труда и общие показатели эффективности предприятий.

Многие из принципов, сформулированных представителями школы научного управления, в том числе Ф. Тейлором, распространились далеко за пределы коммерческого сектора экономики и нередко применяются и в государственной сфере управления. К методам анализа распределения времени работников может быть отнесен метод фотографии рабочего дня. Этот метод нашел применение и для анализа распределения времени государственных служащих. Считается, что данный метод впервые развернуто описан в труде Н. Н. Захарова «Техническое нормирование труда

в машиностроении»¹. Требуется учитывать область внедрения метода при попытках его реализации в сфере публичного управления.

Некоторые исследователи, оценивая потенциал данной методики в сфере государственного управления, отмечают: «Фотохронометраж и фотография рабочего дня гражданских и муниципальных служащих будут способствовать глубокому исследованию эффективности трудового (служебного) процесса, раскрытию потенциала государственных гражданских и муниципальных служащих, помогут выявлению проблем в выполнении служебных обязанностей, а также будут способствовать проведению оценки эффективности профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации.

<...>

Благодаря использованию данного метода, можно выявить погрешности в структуре служебного времени государственного служащего, которые коррелируют с различными нарушениями, в том числе нарушением сроков исполнения поручений, подготовкой некачественных ответов на жалобы и обращения граждан.

Все эти нарушения во многом определяются нерациональным размещением служебного времени служащего.

Таким образом происходит потеря служебного времени государственного гражданского служащего и в целом кадрового состава органа государственной власти (местного самоуправления)»².

Но вышеприведенное утверждение применимо в основном к деятельности, осуществляемой государственными служащими, отличающейся наличием по крайней мере заметного временно-го блока (более 25 % от всего объема времени работника) стандартизированных (схожих по последовательности выполняемых действий) рабочих операций. Кроме того, следует учитывать, что требуется выделение как минимум внутреннего трудового ресурса (а зачастую и финансового ресурса при привлечении внешних экспертов для учета рабочего времени) на непосредственное осуществление работы по фотографированию рабочего дня (таблица 1).

¹ Захаров Н. Н. Техническое нормирование труда в машиностроении. М., 1958. 560 с.

² Карам Л. Л., Андрюхина И. Ю. «Фотография рабочего дня» как способ проведения оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Известия Балтийской государственной академии рыбопромыслового флота: психолого-педагогические науки. 2020. № 2 (52). С. 78.

Таблица 1

Образец фотографии рабочего дня гражданского служащего, выполняющего преимущественно стандартизированные трудовые операции¹

№	Наименование работы	Начало, ч/мин	Окончание, ч/мин	Продолжительность, мин	Производственные операции*
1	Подготовка служебного места	9:00	9:05	05	Тпз
2	Организация работы с новыми поручениями	9:05	9:45	40	Топ
3	Подготовка ответов на жалобы и обращения граждан	9:45	10:55	70	Топ
4	Технический перерыв	10:55	11:05	10	Тпер
5	Подготовка обращений в территориальные органы федеральных органов власти	11:05	12:00	55	Топ
6	Обеденный перерыв	12:00	13:00	60	Тпер
7	Прием граждан	13:00	15:00	120	Топ
8	Технический перерыв	15:00	15:10	10	Тпер
9	Подготовка проектов правовых актов	15:10	17:30	140	Топ
10	Подготовка к завершению работы (проверка проектов подготовленных документов)	17:30	17:55	25	Торг
11	Завершение работы (выключение программного оборудования)	17:55	18:00	5	Тпз
Итого:				540	

* Тпз — подготовительно-заключительное время; Торг — время обслуживания рабочего места; Топ — оперативное время; Тпер — время перерывов в работе

¹ Источник: Карама Л. Л., Андрюхина И. Ю. Указ. соч.

В российской практике организации и управления в государственной сфере есть примеры использования метода фотографии рабочего дня. Например, методика фотографии рабочего дня, применявшаяся для анализа эффективности организации трудовых процессов органов исполнительной власти и бюджетных учреждений города Москвы, включает следующие обязательные этапы¹:

1. Анализ трудовых нормативов и регламентов, которыми руководствуются служащие. Постановка цели исследования.

2. Непосредственное наблюдение без ограничения временных рамок: фотографироваться может половина рабочего дня, недели или месяца.

3. Обобщение и анализ полученных данных, их интерпретация, формулирование предложений по оптимизации рабочего процесса: расчет оптимальной численности работников с учетом нагрузки; определение фактических затрат времени для различных видов рабочих операций (например, времени, затрачиваемого работниками на работу с обращениями граждан, на работу в системе электронного документооборота и др.);

разработка нормативов осуществления отдельных рабочих операций (например, нормативов времени для маршрутизации документа, формирования протокола совещания и др.);

выявление потерь времени и резервов повышения производительности труда (например, учет непроизводительного времени на перенос документов из кабинета в кабинет);

оценка продуктивности работы (может оцениваться на основе среднего времени, затрачиваемого на обработку работником государственной организации одной страницы документа);

рекомендации по повышению эффективности рабочих процессов².

Среди основных причин потери времени государственными служащими по итогам вышеприведенного исследования называются:

- отсутствие планирования рабочего времени;
- отсутствие системы в делах и документах;
- отсутствие приоритетных рабочих задач;
- неэффективная организация рабочего места;
- незапланированные рабочие взаимодействия;

¹ Карякина О. В. Оптимизация деятельности и повышение эффективности работы госслужащих правительства Москвы // Вестник Университета Правительства Москвы. 2016. № 4. С. 12—19.

² Там же. С. 13.

перерывы в работе;
неэффективные совещания;
телефонные звонки¹.

Вопрос целесообразности и потенциала использования такого инструмента анализа рабочего времени в правоохранительных органах вообще и в системе органов прокуратуры в частности является открытым. При этом в некоторых прокуратурах такие методики анализа рабочего времени работников уже применялись (например, в прокуратуре города Санкт-Петербурга). Оценки результативности применения данных методик неоднозначны, что в основном связано с преобладанием в структуре рабочего времени нестандартных функций.

Другим ярким представителем школы научного управления является Г. Гант. Значительным вкладом этого ученого в науку управления признаются разработанная система календарного планирования и отдельные инструменты производственного планирования. Достижения Г. Ганта обусловлены не только его опытом, но дружбой и деловыми отношениями с Ф. Тейлором. Основные труды Г. Ганта: «Труд, заработная плата и прибыль» (1910), «Промышленное руководство» (1916), «Организация труда» (1919).

На начальных этапах трудовой деятельности на Г. Ганта значительно повлияли взгляды Ф. Тейлора о наличии взаимосвязи между трудом и наукой управления, необходимости применения научно обоснованных принципов при отборе персонала, стимулировании труда, определении рабочих заданий. По мнению Г. Ганта, центральным элементом системы управления является человек, в связи с чем управленческая деятельность должна обеспечивать социальную ответственность организаций перед рабочими, при этом управленческая деятельность должна быть направлена на улучшение жизни рабочих. Эта центральная идея нашла отражение в предложениях Г. Ганта по повышению продуктивности деятельности управляемых объектов (предприятий). Задача обеспечения роста производительности труда рассматривалась в непосредственной взаимосвязи с удовлетворенностью рабочих условиями труда, условиями его оплаты и стимулирования.

Диаграмма Ганта (график Ганта) — управленческий инструмент, значительно облегчивший осуществление функций планирования и контроля в деятельности организаций, широко используемый и в настоящее время. Диаграмма Ганта используется

¹ Там же. С. 15.

чаще всего в проектной работе. Данный инструмент, внедренный Г. Гантом, послужил фундаментом для других распространенных методов планирования и управления сложными проектами (при этом считается, что первым, кто связал диаграммы такого типа с проектной деятельностью еще в 1896 году, был Кароль Адамецки, польский инженер¹): метода критического пути (Critical Path Method, CPM) и Программы оценки и обзора исполнения (Program Evaluation and Review Technique, PERT)².

Диаграмма Ганта позволяет дать информацию:
 о задачах, выполняемых в рамках проекта;
 датах начала и окончания любого проекта;
 длительности выполняемых задач, времени их начала и окончания;

ответственных за выполнение задачи;
 способах объединения задач.

Пример использования диаграммы Ганта приведен на рисунке 2.



Рисунок 2. Диаграмма Ганта: подготовка курсового проекта (условная продолжительность каждого этапа в днях)

¹ Фалько С. Г. Контроль как принцип научного менеджмента в интерпретации Кароля Адамецки // Инновации в менеджменте. 2016. № 1 (7). С. 2—4.

² Титов В. Н., Суханова Г. Н. Указ. соч. С. 205—207.

Данный управленческий инструмент имеет потенциал использования и в государственной сфере, в том числе в системе органов прокуратуры при выполнении задач проектного типа.

Научная деятельность супругов Гилбрет также внесла заметный вклад в развитие основ науки управления, расширив спектр применения идей представителей школы научного управления.

С точки зрения эффективности управленческой деятельности требуется минимизация непродуктивных действий работников.

Внедряя рационализаторские идеи Ф. Гилбрет начал с себя, будучи работником на стройке и выполняя функции кладки кирпича. Будущий ученый структурировал этот процесс, выделив три его основных способа. Он сократил количество движений по осуществлению кладки в три раза (с 18 до 6): вместо 175 нормативных кирпичей он выкладывал 350 кирпичей за час работы. Экономию движений специалист обеспечил за счет комплекса новшеств, внесенных в процесс кладки. Эксперименты Ф. Гилбрета были описаны в книге Ф. Тейлора «Принципы научного менеджмента». Впоследствии Ф. Гилбрет классифицировал движения, которые назвал терблигами (обратное прочтение фамилии специалиста).

В дальнейшем Ф. Гилбрет совершенствует применяемые методики научного анализа и обоснования повышения производительности труда. С 1912 года ученый начинает использовать кинокамеру и стоп-кадр для фиксирования и последующего анализа каждого отдельного движения рабочего. Супруги Гилбрет активно использовали различные новинки в научном анализе труда: они прикрепляли светящиеся лампочки к работнику, снимая его действия на киноплёнку, что позволяло построить линию движений работника (рисунок 3¹). Определение затраченного на те или иные действия рабочего времени осуществлялось супругами специально изобретенным ими для этого прибором — хроноциклографом. Супруги также создали стереоскопическую камеру, использовавшуюся для наблюдения за движениями рабочих в трехмерном режиме².

Л. Гилбрет не только содействовала супругу в проведении экспериментов, но и внесла самостоятельный вклад в развитие науки

¹ Time-motion studies of Frank and Lilian Gilbreth from the early 20th Century. Photography and visual culture. URL: <https://photography-visualculture.tumblr.com/post/130743002094/time-motion-studies-of-frank-and-lilian-gilbreth> (дата обращения: 22.01.2022).

² Титов В. Н., Суханова Г. Н. Указ. соч. С. 209.

управления в части психологического обеспечения управленческих процессов. Последующие этапы развития науки управления непосредственно связаны с вопросами формирования продуктивных межличностных отношений, учета потребностей работников, учета эмоциональных связей в коллективе и влияния данных факторов на эффективность управленческих процессов. Одной из заметных работ Л. Гилбрет стала книга «Психология менеджмента» (1914), в которой классифицированы типы управления, предложен собственный подход к трактовке содержания управленческого процесса.



Рисунок 3. Исследования движения работника во времени, проведенные Ф. и Л. Гилбрет в начале XX века

Другой представитель школы научного управления, труды которого заслуживают внимания, — Г. Эмерсон, в область интересов которого вошли принципы осуществления эффективного управления, а также проблемы обеспечения высокой производительности труда. Основные выводы исследователя изложены в трудах «Эффективность как основа производственной деятельности и заработной платы» (1908), «Двенадцать принципов производительности труда» (1912). Большинство из разработанных им принципов эффективного управления актуальны и по сей день. Многие из принципов являются универсальными и применимы не только в деятельности производственных предприятий, но и в деятельности большинства организаций вне зависимости от сферы деятельности. Принципы эффективного управления по Г. Эмерсону:

- 1) ясное формулирование целей деятельности организации и задач, которые ставятся перед сотрудниками;
- 2) рационализация действий руководителя (принцип «здорового смысла»), минимизация влияния эмоций на управленческие решения;
- 3) принятие решений на основе компетентной консультации. В этом смысле в качестве главного источника компетентного мнения рассматривается коллективный разум или коллегиальное мнение специалистов различного профиля;
- 4) дисциплина и порядок как основополагающие факторы эффективной организации;
- 5) справедливое и беспристрастное отношение к персоналу, исключение произвола по отношению к работникам;
- 6) учет обратной связи от работников обо всех аспектах деятельности организации;
- 7) обеспечение порядка и профессиональное планирование;
- 8) использование норм и расписаний;
- 9) нормализация условий осуществления деятельности работников;
- 10) нормирование рабочих операций;
- 11) использование письменных инструкций и стандартов;
- 12) использование механизмов вознаграждения за высокую производительность.

В рамках учения школы научного менеджмента выделяются последователи и ученики видных представителей этой школы, такие как К. Барт и М. Кук. Заслуги этих инженеров-управленцев состоят в разработке и внедрении научно обоснованных методик измерения в производственных процессах, оценке эффективности организации обучения в образовательных учреждениях с точки зрения экономических выгод для предприятий, повышении эффективности технологий управления в публичной сфере.

К известным и общепризнанным специалистам — последователям школы научного менеджмента — относят и Г. Форда. Всемирно известные достижения Г. Форда: создание компании «Форд Мотор Компани» (1903) (одна из крупнейших в мире транснациональных и семейных корпораций по настоящее время), внедрение наиболее инновационных на то время технологий по выпуску промышленной продукции на заводе «Хайленд парк», применение конвейерной линии для технически сложной продукции (вопреки распространенному мнению идея применения конвейерного производства не принадлежит Г. Форду: движущаяся лента была

заимствована им из пищевой промышленности и адаптирована), тесно коррелировали с внедрением новшеств в управленческой деятельности.

Изданная и разошедшаяся по всему миру большими тиражами книга Г. Форда «Моя жизнь, мои достижения» (1922) содержала его концептуальные взгляды на научную организацию труда. Подход Г. Форда, получивший название «фордизм», состоял в непрерывном повышении производительности труда путем внедрения технологий его интенсификации. Основные принципы фордизма, во многом актуальные и сегодня, сводятся к стандартизации, типизации и конвейеризации производства.

Таким образом, возникновение и развитие научного подхода к управлению в значительной мере обусловлено объективными обстоятельствами рассматриваемого временного периода: влиянием последствий второй промышленной революции на все стороны экономического устройства стран, отраслей, сфер деятельности. Инновации, внедряемые в производственные процессы, требовали обеспечения дальнейших условий (организационных, экономических, социальных, правовых, технологических) для эффективной организации таких процессов, распределения и реализации произведенной продукции, функционирования организаций в условиях новой конкурентной реальности. Все это требовало научного подхода к управлению, а использование профессиональных технологий управления стало обязательной составляющей деятельности динамично развивающихся организаций. Подходы школы научного управления, обеспечивая потребности в эффективной организации управленческой деятельности своего времени, тем не менее имели недостатки, преодоление которых требовало пересмотра некоторых классических положений теории управления и распространения новых идей.

К классическому направлению в теории управления, помимо школы научного управления, относят и административную школу.

Административная школа управления

Согласно общепринятой позиции пик популярности исследований и экспериментов представителей административной школы управления (Анри Файоля, Макса Вебера, Линдалла Урвика, Джеймса Муни и др.) приходится на 1920—40-е годы.

Важной особенностью, повлиявшей на содержание идей и концепций административной школы управления, стал социальный статус ее представителей и должностные позиции, занимаемые ими в структуре предприятий. Если представители школы научного

управления начинали свою трудовую деятельность, в большинстве случаев, с низовых позиций рабочих, что оказало прямое влияние на их взгляды (упор делался, как правило, на рациональную организацию труда конкретного рабочего, эффективность принятия решений относительно организационной структуры управляемых объектов. Принципы управления организациями и другие концептуальные вопросы практически не исследовались), то представители административной школы управления существенную часть своей трудовой карьеры провели, выполняя функции руководителей высшего звена в крупных предпринимательских структурах.

Представители административной школы управления мыслили более масштабными категориями, выполняя задачи повышения эффективности системы управления в целом, разработки универсальных принципов, применимых к организациям независимо от формы собственности и отрасли, в которых они реализуются, разработки отлаженных механизмов функционирования управляющей системы организаций.

А. Файоль, один из ярких представителей административной школы управления, выполняя практические задачи в должности генерального директора компании, попавшей в сложную экономическую ситуацию (и приняв ряд стратегических решений, позволивших вывести предприятие из такой ситуации), сформировал свой подход к пониманию роли управления. Согласно А. Файолю, управление не может ограничиваться только методиками и инструментами повышения производительности рабочего места. Цель управления, по А. Файолю, следует понимать значительно шире: она должна охватывать все стороны деятельности организации: закупки, производство, сбыт, учет и др.

Идеи А. Файоля были прогрессивными и с точки зрения влияния на систему образования. Вместе с другими исследователями он одним из первых указывал, что управленческим знаниям и навыкам следует специально обучать. Управленческие знания и навыки, по мнению Анри Файоля и Джозефа Вартона, могут и должны распространяться и воспроизводиться с использованием ресурсов образовательных организаций. А. Файоль считал, что чем масштабней деятельность организации и выше уровень принятия управленческих решений, тем меньше необходимость в специальных инженерных знаниях и выше в знаниях и навыках управленческих.

Признанные международным научным и профессиональным сообществом труды А. Файоля («Общее и промышленное управление» (1916), «Административная теория государства» (1923))

содержат основные идеи ученого, формирующие основы научной теории управления. В книге «Общее и промышленное управление» А. Файоль выделяет основные внутриорганизационные направления специализации, подлежащие разграничению с точки зрения формирования внутренней структуры управления предприятием:

- производственная (техническая);
- коммерческая (сбытовая);
- финансовая;
- страховая;
- учетная;
- административная.

Значительным вкладом в развитие управленческой мысли стало выделение А. Файолем основных функций управления. Сформулированные А. Файолем пять классических функций управления: планирование (предвидение), организация, распоряительство (командование), координация и контроль (рисунок 4), актуальны по сей день и составляют ядро функциональной подсистемы управленческих процессов современных организаций.



Рисунок 4. Функции управления по А. Файолю

А. Файоль одним из первых уделил особое внимание изучению вопросов *планирования (предвидения)* в организациях как одного из функциональных направлений управления. Под предвидением понимается исследование будущего (в современных условиях чаще используют термин «прогнозирование»). Планирование определялось А. Файолем как определение планов действий. План

организации по А. Файолю должен основываться на знаниях о доступных ресурсах, описании процесса будущей работы, прогноза развития основных элементов организации.

Исследуя процесс планирования более ста лет назад, А. Файоль формулирует универсальные для всех организаций, применимые и в современных условиях тезисы. В соответствии с представлениями А. Файоля, даже самый тщательно проработанный план не гарантирует ожидаемого его составителями выполнения — в планах должно оставаться место для непредвиденных событий и возможных сценариев реагирования на них.

Рациональная идея А. Файоля — вовлечение всех управленцев (менеджеров) в процесс планирования, позволяет обеспечить грамотное распределение ресурсов организации и увеличить заинтересованность субъектов управления в достижении поставленных целей. Долгосрочный план организации поддерживается подчиненными и взаимосвязанными с ним краткосрочными планами. Планы должны характеризоваться точностью, конкретностью, сочетаясь при этом с гибкостью.

Другая управленческая функция, выделенная А. Файодем, — *организация* — связана с принятием управленческих решений относительно структуры управляемого объекта (организации), создания профессионального коллектива, обеспечения материальной базы, осуществления основной деятельности. Под организацией понимается обеспечение предприятия всем необходимым для выполнения поставленных перед ним долгосрочных и краткосрочных задач.

Французский исследователь углубил научные представления об оптимальной численности подчиненных в зависимости от уровня управления организацией. В частности, введено понятие «диапазон контроля», которое возникает в связи с тем, что по мере роста численности сотрудников организации неизбежно увеличивается количество уровней и иерархий управления, возникает проблема определения среднего диапазона контроля. По мнению А. Файоля, на высшем и среднем уровнях управления диапазон контроля не должен превышать шести человек на одного руководителя; на низовых же уровнях управления такой диапазон может расширяться до 20—30 сотрудников, поскольку их работа часто характеризуется меньшей сложностью и меньшей возможностью действенного использования доступных инструментов контроля.

Согласно А. Файолю, *распорядительство* как функция управления означает обеспечение эффективного воздействия на персонал,

его высокой продуктивности. Иными словами, в современной интерпретации речь идет о функции мотивации. Как полагал А. Файоль, способность обеспечить действенное распорядительство требует наличия у руководителя определенного набора знаний, качеств и умений:

хорошее знание подчиненных;

минимизация влияния некомпетентных сотрудников на общий результат организации, избавление от таких сотрудников;

понимание договорных отношений, возникающих между организацией и сотрудниками;

лидерские качества;

аналитические качества, в том числе умение проводить регулярный аудит проведенной работы;

умение использовать совещания как инструмент координации работы сотрудников;

снижение вовлеченности в рутинную работу;

обеспечение лояльности сотрудников, их инициативности, единства, высокой мотивации.

Из содержания предыдущей функции следует, что А. Файоль пристальное внимание уделял вопросам согласования различных аспектов деятельности организации. С этим непосредственно связана другая функция, выделенная ученым, — *координирование*. Под координированием понимались интеграция и гармонизация множества усилий различных сотрудников и структурных подразделений для достижения задач организации. Координация требует не только объединения усилий сотрудников и структурных подразделений, но и обеспечения баланса расходов и доходов, оптимального выполнения задач снабжения, обеспечения равновесия производства и продаж. Налаженные механизмы коммуникации между сотрудниками организации — управленцами и штабными специалистами — обязательное условие эффективной реализации данной функции.

Пятая функция, которую выделял А. Файоль, — *контроль*, означающий изучение всего, что происходило в организации и сопоставление этого с установленными правилами и локальными распорядительными документами. Контроль осуществляется для выявления ошибок, отклонений от кратко-, средне- и долгосрочных задач, реализации мер корректирующего характера.

Среди достижений А. Файоля особо выделяются сформулированные им в книге «Общее и промышленное управление» принципы научного управления организацией. Под принципами

управления ученый понимал не формальные правила, а применяемые на практике гибкие установки, которые определяют способы осуществления управленческой деятельности. А. Файоль далеко-видно отмечал, что сформулированные им принципы не являются универсальным комплексом установок управленческой деятельности, могут меняться в зависимости от внешних и внутренних условий. Многие из перечисленных А. Файолем принципов реализованы не только в коммерческом секторе экономики, но и в сфере государственного управления, в том числе в правоохранительных органах и органах прокуратуры (таблица 2).

Таблица 2

Четырнадцать принципов управления по А. Файолю и их некоторые проявления на примере управления в системе органов прокуратуры

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
1	Разделение труда	Исходит из того, что сотрудник, выполняющий комплекс различных функций, будет менее эффективен сотрудника, специализирующегося на выполнении узкой группы задач	Распределение обязанностей в органах прокуратуры осуществляется на основе общих принципов разделения труда: принцип определенности означает, что в соответствии с принципом каждый прокурорский работник несет ответственность за выполнение возложенных на него обязанностей в полном объеме; принцип стабильности означает, что каждый работник специализируется по отдельным видам надзора в течение длительного времени. Реальное исполнение данного принципа позволит увеличить производительность труда в органах прокуратуры, лояльность работников и снизить текучесть кадров; принцип самостоятельности означает, что работник выполняет свои функции в строгом соответствии с порученным ему участком деятельности, который закреплен в приказе прокурора о распределении служебных обязанностей, без вмешательства других работников прокуратуры и независимо от них ¹

¹ Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для вузов. М., 2022. С. 176.

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
2	Власть и ответственность	Непосредственная связь власти и ответственности руководителя. Соответствие уровня власти и ответственности. Умение руководителя брать на себя ответственность за риски ошибочных управленческих решений	<p>Прокуроры, являясь представителями государственной власти (ст. 45 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹), независимо от занимаемой должности в иерархии системы управления в органах прокуратуры наделены определенным уровнем власти (по меньшей мере распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от таких должностных лиц в служебной зависимости). Повышенный уровень ответственности прокуроров, в том числе руководителей за принимаемые управленческие решения внешней или внутренней направленности, определяется не только формальными основаниями.</p> <p>Поскольку прокурорская деятельность связана с осуществлением особых властных полномочий, у большинства лиц, осуществляющих служебные функции в системе органов прокуратуры, формируется профессиональное чувство повышенной ответственности за последствия принятых решений²</p>
3	Дисциплина	Послушание, усердие не только исполнителей, но и руководителей, независимо от уровня управления	<p>Данный принцип напрямую связан с предыдущим и, по сути, является его продолжением или другой гранью. Тесная взаимосвязь ответственности и дисциплины особо проявляется в системе органов прокуратуры. Высокий уровень дисциплинированности прокурорских работников обеспечивается юридическими средствами, психологическими факторами и экономическими условиями. В Приказе Генерального прокурора Российской Федерации</p>

¹ О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 : текст с изм. и доп. на 1 июля 2021 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Кобец А. В. Система профессионально важных качеств личности прокурора // Психология, социология и педагогика. 2015. № 1 (40). С. 112—121.

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
			<p>от 17 марта 2010 г. № 114¹ к морально-нравственным качествам и мотивационным характеристикам работника прокуратуры, помимо непосредственно дисциплинированности, отнесены очень тесно связанные с ней качества и характеристики: развитое правосознание, доминирование социально значимых мотивов при осуществлении профессиональной деятельности, стремление к достижению успеха в работе, к завоеванию авторитета и уважения среди коллег и др., честность, принципиальность, гражданское мужество, чувство долга, совесть, ответственность, обязательность, добросовестность, исполнительность, аккуратность.</p> <p>Одна из базовых обязанностей прокуроров — соблюдать дисциплину труда. В данной обязанности будет проявляться отношение работников органов прокуратуры к другим полномочиям, возникающим в ходе исполнения трудового договора или служебного контракта, вне зависимости от занимаемой должности в иерархии системы управления в органах прокуратуры²</p>
4	Единство распоряжительств	Единство управления («командования»), единоначалие: исполнитель получает указания только от одного начальника	Неисполнение данного принципа в системе органов прокуратуры может привести к риску «дуализма распоряжительств», когда два или более руководителя отдают распоряжения одному и тому же служащему или одному и тому же структурному подразделению

¹ Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114 : текст с изм. и доп. на 16 сент. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Ключков М. А., Полетаев Ю. Н. Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации: трудовые отношения : учебное пособие для вузов. М., 2022. С. 143—144.

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
			<p>Принцип единоначалия в организации деятельности органов прокуратуры тесно связан с принципом централизма. Оба законодательно закреплены и входят в систему принципов прокуратуры Российской Федерации¹.</p> <p>Управление органами прокуратуры осуществляется в двух формах: коллегиально либо единоначально. Коллегиальность реализуется через проведение совещаний. Единоначалие в отличие от коллегиальной формы характеризуется большей оперативностью.</p> <p>Необходимость обеспечения единоначалия в системе органов прокуратуры определяется требованиями оперативности, мобильности и инициативности действий по выполнению целей, задач и функций органов прокуратуры. Принцип единоначалия позволяет обеспечить внутреннюю управляемость органов прокуратуры.</p> <p>Принцип единоначалия выражается на практике в правовом положении работников прокуратуры. Весь объем полномочий, реализуемых органом, возлагается на его руководителя. Прокурор отдает подчиненным поручения по различным вопросам, за исключением тех, которые отнесены только к его компетенции.</p> <p>Согласно ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации. Он возглавляет все органы прокуратуры России. Прокуратуры субъектов, военные и другие специализированные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, возглавляют соответственно прокуроры субъектов Российской Федерации, военные</p>

¹ Ергашев Е. Р. Указ. соч. С. 82—86.

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
			<p>и другие специализированные прокуроры (ст. 15 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Структурные подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации возглавляют начальники структурных подразделений — начальники управлений, отделов. Низовое, первичное звено прокурорской системы возглавляет прокурор города (района). Перечисленные должностные лица осуществляют единоличное руководство подчиненными органами прокуратуры</p>
5	Единство руководства	Один руководитель и одна программа для совокупности операций, направленных на достижение единой цели	<p>Единоначалие в органах прокуратуры непосредственно связано с единовластием или наличием властных полномочий у конкретного должностного лица. Такие полномочия дают ему право на единоличное управление и принятие решений. Специфика единовластия в органах прокуратуры состоит в наличии определенных границ в единовластии руководителей. Это связано с видом и кругом поднадзорных субъектов; кругом правовых актов, видами законодательства, за которыми осуществляет надзор орган прокуратуры; территорией осуществления надзорной деятельности; особенностями разграничения компетенции между вышестоящими и нижестоящими органами прокуратуры</p>
6	Подчинение частных интересов общим	Интересы служащего не могут ставиться выше интересов организации	<p>Реализация данного принципа в сфере государственного управления, в том числе в системе органов прокуратуры, обеспечивается широким арсеналом мер юридической ответственности, связанных со случаями злоупотребления должностными лицами своими полномочиями. Кроме того, реализация данного принципа возможна в силу действия психологических закономерностей службы в органах прокуратуры, возникающих под влиянием системы мер негативной и позитивной мотивации</p>

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
7	Вознаграждение сотрудников	Вознаграждение должно характеризоваться справедливостью и соответствовать потраченным усилиям	<p>В системе органов прокуратуры действует особая система материального обеспечения (ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), определяющая структуру денежного содержания прокурорских работников.</p> <p>Так, в соответствии с п. 1 ст. 44 указанного Закона денежное содержание прокурорских работников состоит:</p> <ul style="list-style-type: none"> из должностного оклада; доплат за классный чин; доплат за выслугу лет; доплат за особые условия службы (в размере 175 % должностного оклада); доплат за сложность, напряженность и высокие достижения в службе (в размере до 50 % должностного оклада); процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям; процентных надбавок за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»; премий по итогам службы за квартал и год; других выплат, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. <p>Наиболее гибким инструментом, позволяющим учитывать затраченные прокурорскими работниками на выполнение служебных задач усилия и их результативность, являются премии.</p> <p>Порядок выплаты премий по итогам службы, материальной помощи и единовременного поощрения прокурорским работникам установлен Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2013 г. № 28.</p> <p>В соответствии с данным актом при принятии решения о премировании прокурорских работников учитываются:</p>

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
			<p>степень сложности и важности выполненных заданий;</p> <p>эффективность достигнутых результатов;</p> <p>соблюдение установленных сроков и качество исполнения приказов, указаний, распоряжений, поручений вышестоящих должностных лиц;</p> <p>личный вклад прокурорского работника в обеспечение выполнения задач, функций и реализации полномочий, возложенных на орган или организацию прокуратуры;</p> <p>оперативность и профессионализм в решении вопросов, входящих в компетенцию конкретного прокурорского работника;</p> <p>соблюдение трудовой дисциплины и правил внутреннего трудового распорядка¹</p>
8	Централизация	Степень централизации или децентрализации управления должна соответствовать масштабам деятельности организации, инициативности и ответственности служащих, готовности руководителя делегировать полномочия	<p>В пункте 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливается, что прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов. Система органов прокуратуры является структурой с высокой степенью централизации.</p> <p>Принцип централизации, реализованный в системе органов прокуратуры, основан на том, что «в основе прокурорского надзора лежит централизованное руководство всей деятельностью органов прокуратуры при неукоснительном подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим</p>

¹ Об утверждении положений о порядке премирования, выплаты материальной помощи и единовременных поощрений прокурорским работникам, федеральным государственным гражданским служащим и работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2013 г. № 28 : текст с изм. и доп. на 29 марта 2022 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
			и Генпрокурору, а также безусловном выполнении указаний вышестоящих прокуроров нижестоящими»
9	Иерархия	Иерархия рассматривается как «цепочка» руководящих должностей и связей между ними: от высших к низшим. Иерархическая колея — путь, по которому, проходя все ступени, следуют бумаги, идущие от высшей власти и направляемые ей. В соответствии с данным принципом требуется обеспечить разумность иерархической колеи, согласованность горизонтальных связей между структурными подразделениями	Жесткая централизация и высокая степень иерархизации структуры органов прокуратуры, основанные на единоначалии, определяют высокий уровень бюрократических проявлений, что влияет на «длину» пути, по которому следуют документы (внутреннюю «иерархическую kolejность» в прокуратуре). Это выражается в усложненном документообороте, порядке подготовки и принятия решений, жесткости вертикальных связей руководства — подчинения внутри ведомства и слабых горизонтальных связях, слабом взаимодействии между структурными подразделениями системы органов прокуратуры. Как отмечается, в таких условиях система управления ориентирована в основном на количественные, часто формальные показатели, при оценке деятельности работников прокуратуры ¹
10	Порядок	Выделяется порядок материальный (определенное место для всякой вещи и всякая вещь на своем месте) и порядок социальный (определенное место	Реализация принципа не имеет особых специфических проявлений в органах прокуратуры. При этом существующий порядок отбора кандидатов на целевое обучение в образовательные учреждения прокуратуры Российской Федерации, порядок отбора и расстановки кадров в органах прокуратуры, институт аттестации прокурорских работников, система повышения квалификации прокурорских работников, иные

¹ Морозова Ю. В. Управление в прокуратуре города, района: психологические основы : конспект лекций для ДПО. СПб., 2020. С. 4.

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
		для каждого лица и каждое лицо на своем месте)	организационно-правовые механизмы направлены, в том числе, на обеспечение социального порядка в системе органов прокуратуры
11	Справедливость	Благожелательное отношение к сотрудникам организации. Сочетание благожелательности с правосудием, согласно А. Файолю, позволяет обеспечить справедливость в организации	Справедливое отношение к подчиненным рассматривается как одно из базовых условий их позитивной мотивации. С позиций А. Файоля, справедливость предстает как междисциплинарная категория, сочетающая в себе различные аспекты. Справедливое отношение к сотрудникам, в том числе в правоохранительных органах, требует учета достижений психологической науки, выделяющей такие ее составляющие, как информационная, процедурная, межличностная, дистрибутивная справедливость. Данное утверждение может быть распространено и на деятельность органов прокуратуры: обеспечение справедливого отношения к сотрудникам становится одним из условий снижения высокого уровня текучести кадров ¹ . Информационная справедливость означает осведомленность сотрудников о процедуре взаимодействия, включает честность, ясность, полноту, своевременность и индивидуализированность объяснений. Процедурная справедливость связана со сбором и изучением информации о деятельности сотрудников, включает такие составляющие, как возможность высказать свое мнение, возможность повлиять на исход процедуры, возможность изменить неправильные решения, (т. е. принятое решение не зависит от имеющихся у руководителя предубеждений)

¹ Тораев А. Н. Проблемы организации кадровой политики в органах прокуратуры (на примере Волжской межрайонной прокуратуры Республики Марий Эл) // Современная экономика: актуальные вопросы, достижения и инновации : сборник статей XXXVIII Междунар. науч.-практ. конф. Пенза, 2021. С. 17—20.

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
			Межличностная справедливость связана с отношением к участникам взаимодействия: она включает такие составляющие, как вежливость и уважение. Дистрибутивная справедливость связана с положениями, регламентирующими распределение вознаграждения между работниками, решающими какую-либо задачу; связана с оценкой поведения руководителя, который принимает решение о размерах материального и нематериального поощрения подчиненных ¹
12	Постоянство состава персонала	Минимизация текучести персонала, перемещений как за пределы организации, так и внутри ее	Проблема высокой текучести кадров является общей для большинства правоохранительных органов и требует своего решения ² . Повышение лояльности работников органов прокуратуры — задача, которая решается системой мер экономического, правового, социально-психологического, а в некоторых случаях и технического характера
13	Инициатива	Стимулирование инициативы работников организации как способ получения новых предложений и дополнительного инструмента мотивации работников	Развитие механизмов поощрения инициативы в органах прокуратуры — одно из направлений, требующих рассмотрения и оценки своего потенциала. Среди возможных условий, способствующих повышению инициативности сотрудников: <ul style="list-style-type: none"> регламентация алгоритмов нововведений в осуществлении надзорной деятельности; внедрение экономической мотивации и личной материальной заинтересованности инициативных работников; осознание сотрудниками отсутствия негативных последствий от инициатив, связанных с совершенствованием

¹ Гулевич О. А. Справедливость в организации: условия и последствия // Организационная психология. 2012. Т. 2, № 1. С. 59—60.

² Кряжева С. Г. Проблема изучения причин и условий текучести кадров в правоохранительных органах // Государственная служба и кадры. 2020. № 1. С. 101—102.

№ п/п	Принцип	Краткое содержание	Особенности проявления принципа в органах прокуратуры
			организации работы того или иного структурного подразделения; доверие со стороны руководства при условии наличия знаний и полномочий для реализации инициатив
14	Единение персонала	Снижение конфликтных ситуаций, стремление к гармонии в коллективе	Снижение напряженности в коллективе достигается на основе использования знаний психологической науки: учете акцентуаций характера работников прокуратуры, основных видов направленности сотрудника в работе (на себя, на других людей, на профессиональную задачу) ¹ , понимание и знание стилей поведения в конфликтных ситуациях (конкуренция, уклонение, приспособление, компромисс, сотрудничество) и др. ²

Таким образом, вклад А. Файоля в развитие научных подходов к управлению бесспорен. Большинство из выделенных изначально для организаций коммерческого сектора экономики принципов управления реализуются и в управлении в государственной сфере, правоохранительных органах, в том числе в органах прокуратуры, в современных условиях. Этот факт не означает, что отдельные принципы организации деятельности органов прокуратуры заимствованы из учения А. Файоля (хотя некоторые его труды были посвящены и вопросам управления в государственной сфере), но демонстрирует глубину и системность подхода ученого и практика.

Известный деятель периода пиковой научной активности административной школы менеджмента М. Вебер на основе изучения проблем лидерства и структуры власти в организациях

¹ Морозова Ю. В. Управление в прокуратуре ... С. 39—45 ; Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник для системы повышения квалификации прокурорских кадров / Ин-т повышения квалификации рук. кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; под общ. ред. А. Ф. Смирнова. М., 2004. С. 230.

² Морозова Ю. В. Юридическая психология : учебное пособие для обучающихся по программам специалитета и магистратуры. СПб., 2021. С. 67—75.

выделяет три типа организации в зависимости от характера власти ее руководителя:

1. Харизматический. Возникает в случаях, когда руководителем организации является лицо с ярко выраженными харизматическими личностными качествами.

2. Традиционный. Возникает в случае смены в организации руководителя, когда работники подчиняются новому руководителю.

3. Идеальный (бюрократический). В его основе лежат знания, опыт и управленческие навыки¹.

Характеризуя различные модели взаимоотношений в организации, ученый наибольшее внимание уделяет бюрократии как одной из форм организации, которая более всего соответствует системе управления предприятием. По мнению М. Вебера, бюрократия представляет собой идеальную форму организации: бюрократия есть некая абстрактная модель, которая «вбирает» в себя отдельные элементы реально функционирующих бюрократических организаций. Важно отметить, что М. Вебер стремился ограничить использование оценочных суждений, сделав это одним из своих главных методологических принципов. Бюрократическая модель соответствует условиям сложившейся модели государственного управления, потребностям крупных компаний, задачам ввода новых технологий.

Среди характеристик идеального типа бюрократии по М. Веберу выделяются:

1. Содержание полномочий структурной единицы организации (должностной позиции, подразделения), имеющее определенное юридическое основание, соответствует функциям на конкретном уровне управления и соответствующему уровню власти. В этом смысле требуется обеспечить разделение труда между должностями и подразделениями.

2. Организационное развитие объектов управления (социальных систем) основывается на принципах иерархичности, единоначалия и централизации власти.

3. Использование принципов конкурсного отбора при подборе кандидатов на должности.

4. Корреляция между уровнем оплаты труда и уровнем должности в иерархии управления организацией.

5. Учет объективных достижений сотрудника в ходе профессионального (должностного) роста.

¹ Коргова М. А. История управленческой мысли : учебное пособие для вузов. 2-е изд., испр. и доп. М., 2022. С. 60.

6. Безличный характер применяемых к членам организации правил и процедур (зафиксированных письменно).

7. Полное отделение должности от личности служащего, отделение управления от собственности. Строгая подчиненность работников служебному долгу, но не осуществление функций на основе личной преданности¹.

Идеальный тип бюрократии как форма организации характеризуется рядом очевидных недостатков, о которых высказывался впоследствии и сам М. Вебер:

1. Риск превращения формальных правил из средств достижения целей организации в самоцель.

2. Первостепенная и неоспоримая роль правил: чрезмерная приверженность им в организации может стать причиной возникновения проблемы бездумного выполнения руководителями прежних, уже неэффективных действий и принятия соответствующих управленческих решений.

3. Чрезмерно жесткие иерархия и разделение труда могут стать причиной преобладания целей отдельных подразделений и уровней управления в ущерб единой цели организации.

4. Возможна проблема действия сотрудников исключительно в рамках своей компетенции в соответствии с формальными правилами и процедурами без осознания ими связи выполняемых задач с целями развития организации.

5. Строгое следование жестким правилам и ограничениям может снизить свободу действий руководителей.

Альфред Слоун — еще один представитель и управленец-практик, чьи идеи в полной мере отражают принципы административной школы управления. Одной из заслуг А. Слоуна в практической деятельности является создание эффективной структуры одной из крупнейших корпораций мира на то время — General Motors. Одна из характерных центральных идей А. Слоуна — обеспечение децентрализации организации при сохранении централизованной координации. В этом плане А. Слоуна считают одним из авторов организационной структуры нового типа — дивизиональной. Структурным подразделениям крупного диверсифицированного предприятия — дивизионам — предоставлялась значительная автономия, позволявшая обеспечивать профессиональный рост молодых управленцев, гибкую адаптацию к условиям внешней среды.

¹ Титов В. Н., Суханова Г. Н. Указ. соч. С. 233.

Джеймс Муни и Алан Рейли в 1930-х годах в своих исследованиях предложили универсальные принципы построения эффективно функционирующей организации. Исследователи также входили в структуру управления компании General Motors. По своему содержанию работы данных исследователей относятся к административной философии управления.

Среди принципов построения эффективной организации Дж. Муни и А. Рейли выделяются:

принцип координации, означающий согласование действий для достижения общей цели организации. Данный принцип основан на принципах единоначалия и корпоративной солидарности служащих;

принцип иерархии, означающий пропорциональную зависимость уровня власти и объема полномочий;

принцип функциональности, в соответствии с которым первостепенная роль отводится специализации структурных подразделений при определении их роли в организации;

принцип линейного и штабного персонала. Линейный персонал связан друг с другом отношениями «руководитель—подчиненный»; штабные структурные подразделения функционируют, выполняя вспомогательную роль по отношению к линейному персоналу.

Немаловажный вклад в развитие теории управления сделали Лютер Гьюлик и Линдалл Урвик. Ученые обобщили доступные знания об управленческих отношениях, издав соответствующий сборник. В него вошли работы известных на тот момент ученых: Анри Файоля, Томаса Уайтхеда, Элтона Мейо и др. (таблица 3). Одним из основных достижений Л. Гьюлика и Л. Урвика называют именно систематизацию и популяризацию идей научных подходов управления на основе принципов административной философии.

Л. Гьюлик также вошел в историю управленческой мысли как автор концепции POSDCORB (аббревиатура, образованная из первых букв составляющих ключевых функций управления). Ученый дополнил идеи А. Файоля, включив в число функций управления следующие:

планирование (Planning) — целеполагание и определение методов достижения целей организации;

организация (Organizing) или создание структуры управления, посредством которой обеспечивается деятельность подразделений для достижения целей объекта управления (будь то коммерческая структура, органы государственной власти и др.);

формирование штата (Staffing) — включает частные функции управления персоналом: отбор кандидатов, обучение новых сотрудников, обеспечение благоприятных рабочих условий и др.;

руководство (Directing) — деятельность, связанная с принятием решений и их реализацией в организации;

координация (Co-ordinating) — обеспечение согласования взаимодействия сотрудников, деятельности структурных подразделений организации;

отчетность (Reporting) — формирование отчетов, исследований и обеспечение сотрудников организации необходимыми сведениями о результатах ее деятельности;

бюджетирование (Budgeting) — формирование финансового плана, процедур учета и контроля.

Л. Урвик был гораздо продуктивнее Л. Гьюлика в плане публикации своих работ: ученый является автором около 40 работ и множества статей по вопросам осуществления эффективного управления (в основном в сфере материального производства). Среди заметных достижений Л. Урвика — разработанные им принципы построения формальной организации: соответствие исполнителей структуре организации; создание особой штабной структуры (включает генеральный и специальные штабы); обеспечение корреляции между правами и ответственностью; учет диапазона контроля (количество лиц, находящихся в непосредственном подчинении руководителю); специализация структуры; определенность структуры.

Таблица 3

Вклад в развитие школы административного управления
В. Грейкунаса, Р. Дэвиса, Г. Хопфа, Дж. Мардинелла,
У. Ньюмена, Д. Терри, Г. Кунца, С. О'Доннелла¹

Представитель школы административного управления	Основные идеи
Витаутас Грейкунас	На основе использования математического аппарата обосновал ограниченность применения принципа диапазона контроля в организациях. Впоследствии идея диапазона контроля стала одной из самых обсуждаемых среди теоретиков и практиков

¹ Обобщено по: Титов В. Н., Суханова Г. Н. Указ. соч. С. 254—257.

Представитель школы административного управления	Основные идеи
	<p>Заимствовав из психологической науки идею об ограниченности восприятия и удержания человеком информации, В. Грейкунас адаптировал ее к вопросам осуществления управленческих процессов. Ввиду того, что руководитель контролирует не только деятельность отдельных подчиненных, но и различные отношения в структуре организации (межличностные, межгрупповые и др.), то при увеличении количества исполнителей в арифметической прогрессии число отношений между ними и структурными подразделениями растет в геометрической прогрессии. Исходя из этого, оптимальным диапазоном контроля является пять-шесть единиц наблюдения (подчиненных). В случае выполнения подчиненными рутинных операций диапазон контроля может возрасти</p>
Ральф Дэвис	<p>Дополнил методологические принципы формирования организационных структур управления собственным видением, включив следующие положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> осуществление основных функций во взаимосвязи друг с другом; надлежащее разделение ответственности; обеспечение гибкости структуры организации; ориентация на обеспечение роста и развития. <p>Выделил три взаимосвязанные функции управления, характеризующие содержание деятельности высшего руководства:</p> <ul style="list-style-type: none"> планирование; организация; контроль. Контроль разделен на подфункции: рутинное планирование, формирование графиков, подготовка, распределение, руководство, надзор и сравнение. Данные подфункции могут быть сгруппированы в три блока: предварительный контроль, текущий контроль и корректировка
Гарри Хопф	<p>Критикуя подходы тейлоризма при оценке эффективности руководителей, стремился создать более совершенные принципы и стандарты оценки их труда. Настаивал на том, что деятельность руководителя основана на осуществлении четырех функций: планировании, организации, координации и контроле</p>
Джексон Мардинделл	<p>Развил идеи Г. Хопфа, предложив методики анализа результатов деятельности руководителей организации. По мнению ученого, превосходство в менеджменте</p>

Представитель школы административного управления	Основные идеи
	<p>определяется факторами, которые оцениваются по ряду критериев, характеризующих эффективность управленцев в коммерческой организации:</p> <ul style="list-style-type: none"> выполнение функций организации; выбранная структура организации; устойчивость экономических показателей деятельности; отношение к руководству; уровень инновационной и исследовательской активности; ценность, обеспечиваемая наемными руководителями; налоговая политика; производственная эффективность; коммерческая эффективность; способности высшего руководства
Уильям Ньюмен	<p>Рассматривал управление в качестве самостоятельного вида интеллектуальной деятельности. К основным функциям управления относил планирование, организацию, управление ресурсами, руководство и контроль. Привел собственную классификацию планов как результат реализации функции планирования: единичные планы, долгосрочные планы, целевые ориентиры</p>
Джордж Терри	<p>Предложил собственную трактовку понятия «менеджмент», уточнил его функции: планирование, руководство, координация, контроль, лидерство</p>
Гарольд Кунц Сирил О'Доннелл	<p>Определяли содержание менеджмента с точки зрения его функционального наполнения. Выделили такие функции, как: планирование, организация, формирование штата, руководство и контроль</p>

Таким образом, к середине XX века в научной литературе, посвященной обобщению вопросов управленческой практики, появляется консенсус в отношении содержания предмета науки управления, функций управления, методологических принципов осуществления управленческой деятельности. Многие идеи самых видных представителей школы административного управления сохранили актуальность и сегодня, реализованы не только в деятельности организаций коммерческого сектора экономики,

но и в сфере государственного управления, в том числе в управлении правоохранительными органами и в управленческой деятельности органов прокуратуры. Именно на этапе формирования представлений о теории управления, предложенных представителями административной школы, управление, менеджмент и смежные области управленческих наук начинают внедряться в образовательный процесс в виде самостоятельных дисциплин.

Как было отмечено ранее, исследования представителей школы научного управления и административной школы принято относить к классическому направлению науки управления. Распространенным в исследованиях является мнение, что наиболее заметным недостатком классического направления следует считать то, что межличностным отношениям, противоречиям и конфликтам, возникающим в коллективе, вопросам учета потребностей работников уделяется второстепенное внимание. Восполнением этих пробелов занимались исследователи, представляющие школы, возникшие в дальнейшем.

Школа человеческих отношений и поведенческих наук

В 1930-е годы появляются объективные условия для проведения исследований, посвященных социальным аспектам функционирования систем управления организациями. Руководители предприятий внедряют новые методики стимулирования (мотивации) работников, корпоративного духа, формирования лояльности к организации. Именно в этот период появляется такое «ответвление» теории управления, как управление персоналом (менеджмент персонала, управление кадрами). В основе школы человеческих отношений и работ ее представителей — изучение «человеческого фактора» и включение его в число ключевых, определяющих эффективность управления организациями и степень интенсивности их развития.

Среди наиболее ярких представителей школы человеческих отношений могут быть выделены Мари Фоллетт, Гюго Мюнстерберг, Элтон Мейо и др.

Исследования М. Фоллетт считаются связующим звеном между классическими школами (научной и административной) и школой человеческих отношений. Это обусловлено тем, что при влиянии на ее работы трудов Ф. Тейлора и А. Файоля, она расширяет научные представления об управленческих отношениях, приоритезируя такие факторы, как психологические условия, групповое единство работников, неформальная организация, межличност-

ные отношения. М. Фоллетт также считается предшественницей ситуационного подхода в управлении. Среди наиболее значимых аспектов, которые были развиты в исследованиях М. Фоллетт, выделяются:

- групповой принцип функционирования организации и его практические проявления;

- вопросы власти и распоряжения в организации;

- вопросы лидерства, лидерских качеств, их роли в управлении организацией;

- управленческий контроль и его принципы;

- участие работников в управлении;

- теоретические вопросы управления конфликтами.

Вклад Г. Мюнстерберга в науку управления состоит в использовании инструментария и достижений психологической науки в управленческих отношениях. Высоко оценивая вклад Ф. Тейлора, внесенный в развитие управленческой науки, Г. Мюнстерберг обращал внимание на физиологичность его идей, поскольку Ф. Тейлор связывал эффективное достижение задач работником преимущественно с его физическими характеристиками. Г. Мюнстерберг верно уделяет внимание в большей мере индивидуально-психологическим характеристикам сотрудника как условиям эффективного выполнения им своих обязанностей. Идеи и результаты исследований Г. Мюнстерберга отражены в работах «Психология и экономическая жизнь» (1912), «Психология и промышленная эффективность» (1913) и др. Среди конкретных вопросов, которые стали предметом исследований Г. Мюнстерберга:

- психологические особенности и ментальные характеристики работника;

- процесс обучения работника;

- изучение утомления;

- проблема монотонии;

- вопросы эффективного воздействия руководителя на подчиненных и др.

Наряду с промышленной социологией Г. Мюнстерберга в рамках школы человеческих отношений возникает другое самостоятельное направление — промышленная социология, основателями которой считаются Уайтинг Вильямс, Пауль Гёхре, Хендрик де Манн.

У. Вильямс не соглашался с приоритетной ролью материального стимулирования как фактора повышения производительности труда и общей результативности деятельности работника.

Среди факторов, оказывающих влияние на результативность работника, У. Вильямс особо выделял его социальный статус, который напрямую связывался с характером выполняемой работы. По мнению исследователя, материальный фактор и, в частности, деньги становятся преимущественным мотиватором только тогда, когда могут сравниться с определенной шкалой социальных статусов. Помимо социального статуса к числу факторов, оказывающих благотворное влияние на производительность труда, У. Вильямс выделял атмосферу в коллективе, ощущение безопасности, самоуважение. К числу наиболее заметных демотивирующих факторов У. Вильямс относил страх рабочих перед непосредственным руководителем, отмечая важность продуктивных и благожелательных отношений между подчиненными и руководителями.

П. Гёхре приходит к смежным выводам, которые дополнили представления направления промышленной социологии. В частности, им сделаны выводы о чувстве гордости за выполнение работы целиком, а не отдельной операции, высокой производительности труда, когда руководитель внедряет принципы командной работы, и др.

Х. де Манн провел опрос 78 рабочих из различных регионов Германии, посетивших его лекции. В рамках своего исследования он поставил задачи выявления особенностей восприятия трудового процесса рабочими. Ученый выделил факторы, оказывающие положительное и отрицательное влияние на удовлетворенность трудом. Среди факторов, оказавших отрицательное влияние, — избыточная детализация труда, его монотонность, ограничение инициативы работника, высокие нагрузки и др.

Среди представителей школы человеческих отношений особо выделяется Э. Мейо и организованные им Хоторнские эксперименты (по названию города, в котором они проводились). Хоторнские эксперименты длились почти 10 лет и делились на три этапа: исследование влияния освещенности на производительность труда (1924—1926), эксперимент в группе сборки реле (1927—1932), эксперимент в группе по сборке сигнализаций для сейфов (1931—1932). Хотя Хоторнские эксперименты связывают в основном с именем Э. Мейо, в них были задействованы и другие ученые.

Наиболее значимые выводы Хоторнских экспериментов:

работники мотивируются не только материальными стимулами, но и рядом других значимых стимулов, в том числе личностных и социальных;

значение в ходе трудового поведения имеют индивидуальные установки работников;

обеспечение высокой удовлетворенности и результативности деятельности работников имеет прямую корреляцию с эффективным руководством;

неформальные группы оказывают значительное влияние на поведение работников.

В ходе Хоторнских экспериментов также выявлен новый феномен, получивший название Хоторнского эффекта. Такой эффект выражается в изменении поведения испытуемых при осознании ими своего статуса испытуемых. Такое преобразование в сознательном может оказать влияние и на результаты эксперимента.

Таким образом, последователи школы человеческих отношений внесли существенный вклад в формирование науки управления. Наиболее значимые выводы представителей данной школы:

сформулирована важность роли управления не только рабочими процессами, но и межличностными отношениями в коллективе;

определена повышенная роль благоприятных отношений в коллективе и их влияние на производительность труда;

важным фактором повышения эффективности труда названо влияние неформальных групп и неформальных лидеров, что требует дополнительного внимания руководителей;

опровергнута преимущественная роль только материального фактора в стимулировании труда. Данный вывод должен учитываться, а материальный фактор дополняться комплексом социальных инструментов мотивации: отношение руководителя, значимость выполняемой работы, гарантии защищенности и безопасности труда, благоприятная атмосфера и др.;

важное значение имеет осознание работниками миссии организации, своей роли и своего статуса в ней.

Идеи и принципы школы человеческих отношений были развиты в трудах представителей иных школ.

Школа поведенческих наук (школа науки поведения, бихевиоризм в менеджменте)

Предметом исследования школы поведенческих наук стали вопросы мотивации, лидерства, эффективных коммуникаций, стилей управления и др. Среди наиболее известных представителей данной школы были: Крис Арджирис, Фредерик Герцберг, Ренсис Лайкерт, Дуглас Макгрегор, Абрахам Маслоу, Генри Мюррей и др.

Одно из основных направлений исследований данной школы — изучение проблем мотивации. В рамках школы формируется несколько теорий мотивации.

1 Содержательная, в которой центральным предметом исследований стали потребности человека и работника. В рамках этого направления возникает теория потребностей.

2. Процессуальная, в которой исследовалось влияние преимущественно внешних стимулов на результаты труда: влияние вознаграждения на результативность труда, влияние иных материальных факторов на труд.

3. Другие теории, название которых зависит от методологических воззрений конкретного исследователя.

Среди заметных достижений представителей содержательной теории мотивации — формирование и развитие теории потребностей. Г. Мюррей еще в 1930-е годы выделил две большие группы потребностей:

первичные, или биологические (голод, жажда, потребность в воздухе и др.);

вторичные, или психологические (забота, развитие, независимость и др.).

Среди других известных содержательных теорий мотивации, в центре внимания которых находятся потребности человека, выделяются:

теория потребностей Абрахама Маслоу;

ERG-теория Клейтона Альдерфера;

двухфакторная модель Фредерика Герцберга;

теория приобретенных потребностей Дэвида Макклелланда.

Одной из самых популярных моделей стала теория потребностей А. Маслоу, взявшего за основу подход Г. Мюррея. Разработанная А. Маслоу иерархия включает пять базовых групп:

физиологические потребности (голод, жажда, сон и др.);

потребность в безопасности (стабильность, защита, закон и др.);

потребность в принадлежности (любовь, семья, друзья и др.);

потребность в признании (репутация, престиж, слава и др.);

потребность в самоактуализации (творческий потенциал).

К. Альдерфер предложил модель мотивации, получившую название ERG:

existence — существование и потребности безопасности;

relatedness — потребности связи (создание семьи, поиск друзей, власть и др.);

growth — стремление к личностному росту.

Ф. Герцберг, развив теории предшественников, разграничил процессы обретения удовлетворенности от нарастания неудовлетворенности от трудовой деятельности. Двухфакторная модель Ф. Герцберга включает:

мотивационные факторы, связанные с внутренним содержанием трудовой деятельности (факторы актуализации);

гигиенические факторы внешней среды (контекстуальные факторы).

Д. Макклелланд как продолжатель идей представителей содержательной теории мотивации выделяет три группы потребностей: во власти (желание влиять на поведение других людей), в причастности (желание налаживать дружеские окружения), в достижении (желание достигать сложные задачи и амбициозные цели).

Многообразны и процессуальные теории мотивации, среди которых:

теория ожиданий Виктора Врума;

теория справедливости Джона Адамса;

комплексная модель мотивации Портера-Лоулера;

теория подкрепления Берреса Скиннера.

Одной из самых популярных процессуальных моделей мотивации является теория ожидания В. Врума. Согласно исследователю, выбор формы поведения работника зависит от трех факторов:

от ожидания того, что приложенные усилия принесут желаемый результат;

от ожидания того, что вслед за результатом последует определенное вознаграждение;

от ожидаемой ценности вознаграждения.

Д. Адамс расширил представления процессуальной модели, сделав вывод о том, что восприятие работником вознаграждения от труда основано на результатах двух субъективных представлений:

сопоставление личного вклада в рамках трудового процесса с полученным вознаграждением;

сопоставление полученного вознаграждения с вознаграждением других сотрудников с аналогичным «входом». Под «входом» могут пониматься ресурсы, знания, опыт, энтузиазм и др.

Лайман Портер и Эдвард Лоулер предложили интеграционную модель мотивации, которая объединяет идеи теории ожиданий и теории справедливости. Среди ключевых тезисов данного подхода:

зависимость трудовых усилий от субъективных оценок ожидаемого вознаграждения;

влияние квалификации, образования, опыта и оценок работником своей роли в организации на результаты работы;

ожидание внутреннее (удовлетворенность от результата) и внешнее (материальное и нематериальное подкрепление) от достигнутого результата работы;

возникновение чувства удовлетворения при восприятии индивидом внешнего вознаграждения как «справедливого».

Б. Скиннер оперировал в своих трудах понятиями «стимул» и «реакция», которые могут измеряться определенными количественными показателями. Ученый выделил два механизма повышения частоты реакции, когда поведение работника является желательным: позитивное (премии, похвала и др.) и негативное (отказ от нравоучений, выговоров и др.) подкрепление. Для понижения частоты нежелательной реакции могут использоваться два других типа подкрепления: наказание (не тождественно негативному подкреплению) и угасание (отказ от применения положительного стимула-вознаграждения).

Количественная школа управления

Относят к самостоятельной школе в рамках формирования теории управления. Возникновение связано с развитием информационных технологий, программного обеспечения, используемого в принятии управленческих решений. Усложнение процесса управления потребовало более широкого использования статистических методов, моделей оптимизации, методов компьютерного моделирования. К известным зарубежным представителям этой школы принято относить Рассела Акоффа, Людвиг фон Берта-ланфи, Стаффорда Бира и др.

Среди наиболее заметных подходов, объединяющих принципы, инструменты, механизмы и модели научно обоснованного управления, которые формируют современные направления управленческой деятельности, выделяются:

системный подход, где управление рассматривается с точки зрения теории систем;

ситуационный подход, сторонники которого полагают, что в каждый конкретный момент времени на деятельность организации влияет большое количество внутренних и внешних факторов. Таким образом, принципы, модели и инструменты управления, разработанные для одних организаций, не могут быть механически перенесены в структуру деятельности других;

процессный подход, в котором управление рассматривается как непрерывный процесс, серия непрерывных взаимосвязанных

действий. Управление деятельностью организации рассматривается как управление процессами и проектами, что опосредует появление новых соответствующих ответвлений теории и практики управления.

Отдельно следует сказать о развитии теории управления в России. Недостаточное внимание зарубежных ученых к исследованиям российских специалистов в сфере управления объясняется отсутствием переводов на основные иностранные языки большей части работ российских авторов¹. Вклад российских исследователей в развитие отдельных направлений теории управления достаточно весом, хотя в существующих подходах к систематизации основных школ науки управления их фамилии практически не фигурируют.

Согласно одному из подходов к периодизации развития отечественной науки управления выделяются²:

- этап зарождения (1900—10-е годы),
- этап интенсивного развития (1920—30-е годы),
- этап затяжного кризиса и отставания от мировых достижений науки управления (1930—50-е годы),
- этап активного возрождения (1960—80-е годы),
- этап догоняющего развития (1990 — по настоящее время).

Отечественную управленческую мысль, формировавшуюся на заре становления теоретических концепций и подходов к управлению, делят на две основные группы концепций: *организационно-технические* и *социальные*. Представителями организационно-технических концепций считаются А. А. Богданов, О. А. Ерманский, А. К. Гастев, Е. Ф. Розмирович. Среди представителей социальных концепций: П. М. Керженцев, Н. А. Витке, Ф. Р. Дунаевский и др.

В исследованиях О. А. Ерманского сформулированы идеи, в своей совокупности образующие положения об организации труда и управления. Исследователем выдвинуты предложения, направленные на повышение эффективности рабочего процесса, производственного процесса, всей промышленности и всей национальной экономики.

А. К. Гастев разработал теорию трудовых установок, которая основывалась на положениях кибернетики, инженерной психологии и эргономики. Другой вклад этого исследователя состоит

¹ Титов В. Н., Суханова Г. Н. Указ. соч. С. 438.

² Корицкий Э. Б. Развитие науки о менеджменте в России в 1900—1950-е гг. // Российский журнал менеджмента. 2005. № 1. С. 127—144.

в разработке теории узкой базы. Суть данной концепции в полной ответственности работника за производительность труда на своем рабочем месте.

Е. Ф. Розмирович склонялась к трактовке управления как технического процесса или особой разновидностью производственного процесса. В этой связи социальные аспекты управления отходят на второй план, а в процессе развития данной науки необходимость в них и вовсе отпадает.

Среди представителей социальных концепций выделяется П. М. Керженцев, вклад которого состоит в разработке теории организационной деятельности. Ученый предложил собственную трактовку понятия «научная организация управления»; особое внимание уделял необходимости обеспечения поддержки принятия управленческих решений работниками.

Н. А. Витке разграничивал управление вещами и людьми. Совокупность идей ученого сформировала социально-трудовую концепцию управления производством. Автор сформулировал требования к руководителям в части содержания их обязанностей, принципов координации и контроля работы.

Ф. Р. Дунаевский стал основоположником теории административной емкости или способности руководителей управлять определенным количеством подчиненных, считал, что развитие производства неизбежно ведет к бюрократизации и расширению «административной емкости».

Специфика функционировавшей экономической модели в полной мере определила содержание научных трудов, посвященных вопросам организации и управления. В 1950—80-х годах преобладал отраслевой или народно-хозяйственный подход, на микроуровне исследования были посвящены решению технических проблем. Либерализация экономических отношений и переход к рыночной модели экономики в 1990-е годы закономерно и кардинально изменили существовавшие представления о науке управления, ее роли в развитии организаций, инструментарии управления и его влиянии на эффективность деятельности. Широкое распространение получили переводные издания зарубежных исследователей. В этот период появляются многочисленные труды российских специалистов, учитывающие особенности переходного этапа экономического развития и возможность адаптации сложившихся в мировой практике подходов к новой действительности.

1.2. Основные понятия и категории теории управления

Насыщенная история становления науки управления, публикация многочисленных трудов, посвященных управлению в целом и его отдельным аспектам, обусловили существование множества определений понятия «управление». Проблемы трактовки понятия «управление» связаны и с весьма широкой областью его применения: в отличие от заимствованного из английского языка слова «менеджмент» (менеджмент — это управленческая деятельность, объектом которой являются социальные процессы, люди и организации), управление охватывает не только руководство социальными процессами, людьми и организациями (социальное управление), но включает такие виды, как техническое и биологическое управление. Это обстоятельство является одной из причин, по которой понятие «менеджмент» часто отождествляется с понятием «управление», хотя это не вполне корректно. В данном учебном пособии управленческие отношения и процессы рассматриваются применительно к управлению социальными процессами, людьми и организациями.

Англоязычный термин «менеджмент» выражает лишь одну из граней сложной категории «управление». Термин «управление» в переводе с русского языка на английский охватывает достаточно широкий круг возможных значений:

control — управление, контроль, регулирование;

administration — управление делами, администрирование;

governance — управление, руководство, власть, правление, государственное управление;

direction — управление, руководство, правление;

guidance — руководство, управление.

Каждый из вышеперечисленных англоязычных терминов, выражающих различные грани управления, как правило, употребляется в определенном контексте. Термин «менеджмент» также имеет свой контекст, возникший в рыночной экономике и получивший дальнейшее распространение в иных сферах. Менеджмент в наиболее распространенном смысле означает управление социально-экономическими системами в условиях рыночной экономики¹.

Но одной из тенденций последних лет является широкое взаимопроникновение методик управления коммерческими

¹ Дорофеева Л. И. Указ. соч. С. 7.

организациями (или технологий, инструментарий менеджмента) в сферу государственного управления, и наоборот. В этой связи все большее распространение, как в науке, так и на практике, получает употребление термина «менеджмент» применительно к той или иной публичной сфере управления:

- 1) в сфере осуществления законотворческих процессов:
менеджмент законотворческой деятельности,
менеджмент законодательных проектов,
использование стандартов менеджмента качества для управления законодательной деятельностью,
партийный менеджмент, политический менеджмент и др.;
- 2) в сфере деятельности по осуществлению правосудия:
использование кейс-менеджмента в сфере восстановительного правосудия,
применение принципов и методик риск-менеджмента для реализации идеи риск-ориентированного правосудия,
использование моделей менеджмента качества в судебно-экспертной деятельности и др.;
- 3) в сфере осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления:
правительственный стейкхолдер-менеджмент,
государственный менеджмент,
государственный стратегический менеджмент,
региональный менеджмент,
проектный менеджмент в системе государственного управления,
деликт-менеджмент в системе государственного управления,
менеджмент качества в сфере государственного управления,
сити-менеджмент и особая категория управленцев в системе публичных отношений — сити-менеджеры — главы местных администраций, назначаемые и осуществляющие свои полномочия на основе контракта (ч. 2 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹). Рассматривая муниципальные образования как особые объекты управления и приложения инструментария менеджмента, можно выделить характерный тип конкуренции, сложившейся в последние годы —

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2021 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

межтерриториальной. Задача менеджмента в этом контексте — обеспечить условия для притока дополнительных ресурсов в муниципальные образования (бюджетных инвестиционных ресурсов; частных вложений крупных институциональных инвесторов; ресурсов в результате развития отдельных отраслей экономики, связанных с мобильностью субъектов экономики: например, туризма, логистики) и др.

Хотя технологии менеджмента (или управления организациями коммерческого сектора экономики) активно проникают в государственную сферу, вопрос корректности использования терминологии остается открытым в связи с «рыночным» происхождением термина «менеджмент» и применением его инструментария в целях создания конкурентных преимуществ объекту управления. Так или иначе первоочередная задача в обсуждаемом контексте взаимопроникновения технологий управления из государственной сферы в коммерческий сектор имеет не теоретический, а сугубо практический характер и состоит в повышении эффективности системы государственного управления.

Одна из проблем современной системы государственного управления происходит из ее фундаментальной и неизбежной особенности — значительной степени правовой регламентации, охватывающей практически все внутренние процессы. Сравнивая особенности управления в государственном и коммерческом секторе, И. А. Василенко отмечала: «Менеджмент в государственных организациях значительно отличается от бизнес-менеджмента, что обусловлено целым рядом важных факторов. Многие менеджеры, успешно работавшие в частных корпорациях, испытывают разочарование, оказавшись на ответственных государственных постах в правительстве. В сфере бизнеса они привыкли к большой власти, к возможности быстро принимать ответственные решения, а в государственных структурах им приходится работать совсем в другой обстановке. В правительстве они должны следовать строгим процедурам и предписаниям, все принимаемые решения должны проходить сложную систему согласований, и к этому не просто приспособиться.

<...>

Среди множества причин такого положения главная — бюрократизм с его бесконечными правилами и предписаниями, которые обязательны на государственной службе; из-за них любые изменения протекают крайне медленно, буквально черепашьими

темпами по сравнению со сферой бизнеса. Система государственной службы предполагает, что старшее должностное лицо облечено высшей бюрократической властью, которая надежно защищает его от организационных инициатив руководителей среднего уровня, и поэтому инициативы здесь всегда ждут сверху.

Далее необходимо учитывать множественность административных единиц, участвующих в процессе принятия решений. Под любым рядовым актом можно обнаружить полдюжины министерских подписей, большинство из которых имеют чисто формальное значение. Опыт показывает: движение документа от министерства к министерству чаще всего сопровождается его глубоким изучением в аппарате этих ведомств в основном под углом зрения „как бы чего не вышло“, что отнюдь не способствует оптимизации государственных решений»¹.

Отдельное внимание следует уделить вопросу проникновения «менеджерской» терминологии в сферу правоохранительной деятельности. В научных исследованиях можно встретить использование таких терминологических единиц, как «менеджмент в правоохранительных органах», «таможенный менеджмент», «полицейский менеджмент»; «проектный менеджмент в системе органов прокуратуры», «менеджмент качества в системе органов прокуратуры» и т. д.

Менеджмент как особая разновидность управления стал закономерным результатом развития отношений, складывающихся в условиях рыночной экономики. Технологии менеджмента имеют одной из целей повышение конкурентоспособности объекта управления, что расходится со спецификой управления в государственной сфере. По этой причине не вполне корректно использование термина «менеджмент» в большинстве направлений и сфер системы государственного управления, в том числе связанных с управлением правоохранительной деятельностью.

Управление и менеджмент соотносятся как общее и частное. Понятие «управление» шире понятия «менеджмент». Менеджмент — один из видов управления, реализуемых преимущественно в коммерческом (частном) секторе экономики.

В литературе выделяют различные подходы к определению понятия «управление»:

«процессный», в рамках которого управление рассматривается как некий процесс; и «функциональный», в рамках кото-

¹ Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление : учебник для бакалавров. М., 2012. С. 312—313.

рого управление предстает функцией системы (классификация М. И. Халикова). Исследователь также отмечает, что управление может определяться как процесс, система, объект, функция, свойство, результат, источник нововведений и др.¹;

подход, в соответствии с которым управление рассматривается как отношение (определенный тип взаимодействия между субъектом и объектом управления); развивающаяся система (относительно однородная по содержанию выполняемых задач, органично «вписанная», специализированная подсистема внутри организации) (классификация О. С. Виханского и А. И. Наумова²);

«инструментальный» подход, в соответствии с которым управление отождествляется с деятельностью органов управления, структурных подразделений и конкретных руководителей;

«функциональный» подход, представители которого рассматривают управление через призму использования комплекса функций управления: анализа, прогнозирования и планирования, мотивации, координации, контроля и других функций.

Вне зависимости от подхода предмет теории управления образуют отношения управления, возникающие между субъектами и объектами управления; внутрисубъектовые отношения (возникают между субъектами управления); внутриобъектовые отношения (возникают между исполнителями — объектами управления в связи с реализацией управленческих решений). Также и предмет управленческих отношений связан с взаимодействием субъектов и объектов управления. Исходя из этого, анализ существующих подходов к определению понятия «управление» может быть основан на приведенном выше его структурном составе (таблица 4).

¹ Халиков М. И. Управление и менеджмент: теоретико-методологический анализ : монография. М., 2013. С. 9—15, 18.

² Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 82—94.

Таблица 4

Анализ понятия термина «управление»
на основе его субъект-объектного содержания

Понятие	Через какое понятие выражено	Субъекты управления	Объекты управления	Содержательные элементы управления в определении
<i>Н. И. Астахова</i>				
Осознанная целенаправленная деятельность людей, с помощью которой они упорядочивают и подчиняют себе окружающий мир	Управление как деятельность	Люди	Окружающий мир	Выражены через характер деятельности (осознанная) и проявление функции управления (целенаправленность)
<i>В. С. Афанасьев, М. В. Баглай, А. А. Беляев и др.</i>				
Целенаправленное воздействие руководителя или органов управления, согласующее и объединяющее совместный труд людей	Управление как процесс (воздействие)	Руководитель, органы управления	Люди	Цель управления: согласование и объединение совместного труда людей
<i>В. А. Батурин</i>				
Процесс организации такого целенаправленного воздействия на некоторую часть среды, называемую объектом управления, в результате которого удовлетворяются потребности субъекта, взаимодействующего с этим объектом. Процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенных результатов	Управление как процесс (организация воздействия)	Субъект управления	Некоторая часть среды (объект управления)	Цель процесса управления: удовлетворение потребности субъекта управления, достижение ожидаемых результатов

Понятие	Через какое понятие выражено	Субъекты управления	Объекты управления	Содержательные элементы управления в определении
<i>А. Л. Гапоненко</i>				
Воздействие на объект управления с целью его упорядочивания, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития. Это сознательное целенаправленное воздействие со стороны государства, экономических субъектов на людей и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия в нужное русло и получить желаемые результаты	Управление как процесс (воздействие)	Государство, экономические субъекты	Люди, экономические объекты	Цель управления: упорядочивание объекта управления, сохранение его качественной специфики, совершенствование и развитие; получение ожидаемых результатов
<i>В. В. Глухов</i>				
Целенаправленное информационное воздействие одной системы на другую с целью изменения ее поведения в определенном направлении	Управление как процесс (воздействие)	Система (управляющая подсистема)	Система (управляемая подсистема)	Цель управления: изменение поведения управляемой подсистемы в заданном направлении
<i>В. И. Кнорринг</i>				
Непрерывный процесс воздействия на объект управления (личность, коллектив, технологический процесс, предприятие, государство) для	Управление как процесс (воздействие)	Неопределенный круг субъектов управления, воздействующий на объект управления	Личность, коллектив, технологический процесс, предприятие, государство	Цель управления: оптимизация результатов данного процесса

Понятие	Через какое понятие выражено	Субъекты управления	Объекты управления	Содержательные элементы управления в определении
достижения оптимальных результатов при наименьших затратах времени и ресурсов				
<i>М. А. Малышева</i>				
Управление — цель предполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т. д.)	Управление как процесс (воздействие)	Люди, осуществляющие управление непосредственно и через специально созданные структуры	Собственная общественная, коллективная и групповая жизнедеятельность людей	Выражены через характер (свойства, функции) управления: цельполагающее, организующее и регулирующее
<i>М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури</i>				
Процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации	Управление как процесс (осуществления функций управления)	Неопределенный круг субъектов управления, воздействующий на развитие организации	Организация	Цель процесса управления: достижение целей организации. Функции процесса управления: планирование, организация, мотивация и контроль

Понятие	Через какое понятие выражено	Субъекты управления	Объекты управления	Содержательные элементы управления в определении
<i>В. И. Мухин</i>				
Деятельность управляющей подсистемы, заключающейся в выработке управляющего воздействия и его осуществления и направленная на эффективное достижение цели деятельности системы в целом	Управление как процесс (деятельность)	Управляющая подсистема	Система (управляемая подсистема)	Цель управления: достижение цели системы в целом
<i>А. Файоль</i>				
Управлять — значит предвидеть, организовывать, распорядиться, координировать и контролировать; предвидеть, т. е. учитывать грядущее и выработать программу действий; организовывать, т. е. строить двойной — материальный и социальный — организм предприятия; распорядиться, т. е. заставлять персонал надлежаще работать; координировать, т. е. связывать, объединять, гармонизировать все действия и усилия; контролировать, т. е. заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям	Управление как совокупность функций (комплексный, функциональный подход)	Отсутствует четкое выделение субъектов управления	Объектом управления рассматривается предприятие (организация в широком смысле)	Выражены путем раскрытия функционального наполнения управленческого процесса, который реализуется с использованием функций: планирование, организация, распоряжение (мотивация), координация и контроль

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

Управление может трактоваться исследователями в широком смысле: применительно ко всем областям и сферам деятельности вне зависимости от их специфики. В таком случае контекст на содержание рассматриваемого понятия влияет в наименьшей степени. В то же время управление очень часто трактуется узко: применительно к различным областям и сферам деятельности. Например, понятие «государственное управление» как одно из многочисленных разновидностей управления может трактоваться как «целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей»¹.

Отдельный сегмент системы государственного управления — управление в правоохранительных органах. Данную разновидность управления могут определять:

как «систему обеспечивающих действий, которая позволяет руководителям создавать, поддерживать и развивать внутренние условия для успешной служебной деятельности исполнителей (организационных звеньев)»²;

«создание руководителями органов условий для осуществления эффективной служебной деятельности исполнителей (организационных звеньев)»³.

Наконец, узкая терминологическая группа представлена содержанием термина «управление» в отдельных видах правоохрани-

¹ Малышева М. А. Теория и методы современного государственного управления : учебно-методическое пособие. СПб., 2011. С. 18.

² Основы управления в правоохранительных органах : курс лекций / Краснодарский университет МВД России // Министерство внутренних дел Российской Федерации : офиц. сайт. URL: https://mvd.ru/upload/site119/folder_widepage/006/580/793/osnoviupravleniya/KURS_LEKTSIY_PO_DISTSIPLINE.doc (дата обращения: 19.02.2022).

³ Попова Н. Ф. Основы управления в правоохранительных органах : учебник и практикум для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 6. URL: <https://urait.ru/bcode/451098> (дата обращения: 04.01.2022).

тельной деятельности. В литературе используется довольно широкий круг терминов, характеризующих управление в отдельных видах правоохранительных органов: управление в судебных органах, управление в органах внутренних дел, управление в органах прокуратуры и др.

Под управлением в системе прокуратуры понимается:

«волевое воздействие вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров на нижестоящих (подчиненных) прокурорских работников с целью достижения надлежащего выполнения задач, возложенных на них действующими законами»¹;

«многогранный, сознательный и целенаправленный процесс воздействия вышестоящих органов прокуратуры и прокуроров в соответствии с их компетенцией на подчиненные им органы и работников в целях достижения организационной согласованности и эффективного выполнения задач и функций, возложенных на них Законом о прокуратуре и иным федеральным законодательством»².

Хотя понятие «управление» является центральным в теории управления, оно, очевидно, не исчерпывает содержания и не «заполняет» всего понятийно-категорийного и сущностного пространства понятия «теория управления». Структурно предмет науки управления может быть представлен следующими элементами:

1. Управляющая надсистема (субъекты управления).

Субъекты управления — лица, от которых исходит властное воздействие. В основе управления большинства социальных систем лежит реализация властных полномочий субъектов управления.

Субъекты управления могут одновременно выполнять функции объектов управления. Например, в соответствии со ст. 18 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур. При этом согласно ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», вышеназванные субъекты управления выступают одновременно в статусе объектов управления по отношению к Генеральному прокурору Российской Федерации.

¹ Настольная книга прокурора : практическое пособие : в 2 ч. / под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2022. Ч. 1. С. 52.

² Прокурорский надзор : учебник и практикум для вузов / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 168.

2. Управляемая подсистема (объекты управления).

Объекты управления — то, на что направлено управленческое воздействие. Объектами управления являются различные аспекты деятельности социальной системы, а в конечном итоге — люди и коллективы.

В свою очередь объекты управления очень часто совмещают функции субъектов управления. Так, прокуроры городов с районным делением руководят деятельностью районных и приравненных к ним прокуратур (ст. 19 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), являясь при этом объектами управления для прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров.

3. Управляющие воздействия и методы управления.

Непрерывное воздействие субъекта управления на объекты управления реализуется в виде управленческих решений. Методы управления — это способы целенаправленного воздействия управляющей надсистемы на управляемую подсистему.

4. Цель и результат управленческого процесса.

Цель управления — это отраженное в сознании субъектов управления или в документах планирования представление о будущем результате управленческого процесса. Результат управления — это степень достижения цели управления.

5. Обратная связь или передача информации о результатах управления от объекта к субъекту.

Обратная связь в управленческих отношениях рассматривается как информация, поступающая от объекта к субъекту управления. Обратная связь включает сведения о результативности управленческого процесса, состоянии объекта управления и другую информацию.

Таким образом, наука управления систематизирует технологии, принципы, методы, инструменты, функции и другие аспекты управленческой деятельности, в своей совокупности направленные на повышение эффективности функционирования объектов управления. Наука управления также представляет собой упорядоченную систему научных взглядов, концепций, теорий.

1.3. Система функций управления

Функции управления определяются как особые виды управленческих действий, выделившиеся из управленческого труда; обособленные направления управленческой деятельности; сущность управленческих отношений в действии. Со времени

расширения представлений управленческой науки о функциях управления А. Файолам теория управления была дополнена новыми взглядами о содержании данных функций: в отдельных случаях происходила конкретизация и углубление классических представлений, в других — их расширение и дополнение новыми функциями. Существующие подходы к классификации функций управления (таблица 5), в зависимости от количества выделяемых функций, можно условно разделить на группы:

- усеченные (выделяется до 4 функций управления);
- типовые или традиционные (выделяется до 5 функций управления, в основном те, которые относятся к классическим: планирование, организация, мотивация, координация и контроль);
- расширенные (выделяется свыше 5 функций управления).

Таблица 5

Обзор подходов к классификации функций управления

Автор (-ы)	Количество выделяемых функций (подфункций) управления	Функции управления
Р. Дэвис	3	Планирование Организация Контроль
Л. И. Дорофеева	4	Планирование Организация Мотивация Контроль
Е. А. Гнатышина и др.	4	Планирование Организация Мотивация Контроль
Т. А. Медведева	5	Планирование Организация Координация Контроль Мотивация
Ю. В. Куприянов	5	Планирование Организация Анализ Контроль Организационно-управленческая диагностика

Продолжение табл. 5

Автор (-ы)	Количество выделяемых функций (подфункций) управления	Функции управления
А. В. Тебекин, В. Б. Мантусов	5 (7)	Анализ Планирование Организация Контроль, регулирование и координация Мотивация
У. Ньюмен	5	Планирование Организация Управление ресурсами Руководство Контроль
Дж. Терри	5	Планирование Руководство Координация Контроль Лидерство
Г. Кунц, С. О'Доннелл	5	Планирование Организация Формирование штата Руководство Контроль
О. В. Симагина	7	Планирование Прогнозирование Организация Регулирование Координирование Стимулирование Контроль
Л. Гьюлик, Л. Урвик	7	Планирование Организация Формирование штата Руководство Координация Отчетность Бюджетирование
А. Л. Гапоненко	9 (13)	Анализ Прогнозирование и планирование Организация и координация Коммуникация Мотивация и стимулирование Контроль и мониторинг Коммуникация Принятие решений Обучение

В рамках данного учебного пособия будут рассмотрены следующие функции управления, как в общетеоретическом понимании, так и применительно к вопросам осуществления данных функций в системе прокуратуры: анализ, прогнозирование, планирование, организация, мотивация, координация и контроль.

Функция *анализа* и результаты ее реализации распространяются на всю систему управления организацией и используются при осуществлении остальных функций. Как анализ представляет собой расчленение целого на составные части, так и управленческий анализ направлен на определение составляющих управляемой подсистемы — объектов управления. В процессе анализа выявляются тенденции, закономерности, особенности состояния объектов управления, эффективность самого процесса управления. Функция анализа реализуется на основе использования достаточно широкого инструментария, полученного в результате многолетнего становления практики и науки управления.

Функции *прогнозирования* и *планирования* тесно связаны между собой. Планы деятельности организации, как правило, основаны на прогнозах — научно обоснованных суждениях о состоянии объектов прогнозирования в будущем. Прогнозы строятся на основе разнообразных методик, целесообразность применения которых в полной мере определяется особенностями объекта управления. Функция планирования заключается в постановке целей и задач в отношении управляемых объектов, определении источников и способов распределения ресурсов для достижения поставленных задач, формировании координационных механизмов достижения поставленных задач.

Функция *организации* представляет собой процесс распределения ресурсов, конкретных заданий, ответственности и полномочий. Данная функция направлена на создание необходимых условий для достижения поставленных целей. Среди задач организации: определение структуры организации и выбор организационной структуры управления, установление конкретных параметров, режимов работы структурных подразделений, связей между ними, обеспечение деятельности организации трудовыми, финансовыми, материальными, информационными ресурсами.

Функция *мотивации* тесно связана с психологическими аспектами осуществления управленческой деятельности.

Под мотивацией работника могут понимать¹:
иерархическую совокупность мотивов человека, вытекающую из его потребностей;
внутреннее побуждение сотрудника, которое определяет направление, уровень и устойчивость усилий, направленных на выполнение трудовой деятельности;
долговременное воздействие на работника в целях изменения по заданным параметрам структуры ценностных ориентаций и интересов, формирования соответствующего мотивационного ядра и развития на этой основе трудового потенциала;
комплекс побудительных причин, заставляющих человека осуществлять трудовую деятельность: побуждения общественного характера; получение определенных материальных благ для себя и семьи; удовлетворение потребности в самоактуализации, самовыражении, самореализации, уважении, общественном признании;
процесс стимулирования самого себя и других на деятельность, направленную на достижение индивидуальных и общих целей организации;
процесс стимулирования отдельного сотрудника или группы людей к действиям, приводящим к осуществлению целей организации;
стимулирование работника или группы работников к действиям, приводящим к осуществлению целей организации;
комплекс причин, побуждающих работников к целенаправленным действиям;
создание условий, регулирующих трудовые отношения, в соответствии с которыми у работника появляется потребность самоотверженно трудиться, поскольку это для него единственный путь достижения оптимума в удовлетворении потребностей;
процесс сопряжения целей организации и работника для полного удовлетворения потребностей обоих;
процесс побуждения себя и других к деятельности для достижения общих целей;

¹ Родионова Е. А., Доминяк В. И., Жушман Г., Экземпляров М. А. Мотивация и стимулирование трудовой деятельности : учебник и практикум для вузов. М., 2022. С. 24, 25 ; Егоршин А. П. Мотивация трудовой деятельности. Н. Новгород, 2003. С. 12 ; Ильин Е. П. Мотивация и мотивы. СПб., 2011. С. 46 ; Токарева Ю. А. Мотивация трудовой деятельности персонала: комплексный подход : монография. Шадринск, 2021. С. 16, 17 ; Соломанидина Т. О. Мотивация и стимулирование трудовой деятельности : учебник и практикум для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 12 ; Морозова Ю. В. Управление в прокуратуре ... С. 28—29.

создание условий отождествления интересов организации и работника, при которых то, что выгодно и необходимо одному, становится столь же необходимо и выгодно другому;

психофизиологический динамический процесс, совокупность побуждающих внутренних факторов, определяющих активность человека, обуславливающих его поведение.

Непосредственно с мотивацией труда как функцией управления связано стимулирование труда работников. Под стимулированием труда понимается побуждение к действию, причиной которого является интерес как форма реализации потребностей¹. Стимулирование по сути выступает частной разновидностью мотивационной деятельности, представляя собой внешнее воздействие руководителя на работника с целью побуждения к деятельности, направленной на достижение задач организации.

Под системой мотивации понимают совокупность действий, направленных на активизацию мотивов определенного человека, создание обогащенной стимулами и возможностями среды, в которой каждый человек актуализирует свои мотивы². Систему мотивации труда нередко отождествляют с системой стимулирования труда, хотя последнее понятие уже первого.

Под системой стимулирования труда понимается совокупность методов управления трудовым поведением работника, группы работников, которая состоит в целенаправленном воздействии на персонал посредством влияния на условия их жизнедеятельности с использованием мотивов, движущих их деятельностью³. Систему стимулирования определяют как совокупность требований и соответствующую им систему поощрений и наказаний⁴. Отдельные положения теорий мотивации (классических, содержательных, процессуальных) так или иначе реализованы в современной деятельности органов и организаций сферы государственного управления, в том числе системы прокуратуры.

Координация и контроль — функции управления, тесно связанные между собой.

Координация в управлении определяется как упорядоченная организация групповых усилий по обеспечению единства действий

¹ Лобанова Т. Н. Мотивация и стимулирование трудовой деятельности : учебник и практикум для вузов. М., 2022. С. 169.

² Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами : пер. с англ. / под ред. С. К. Мордовина. 10-е изд. СПб., 2009. С. 154—155.

³ Лобанова Т. Н. Указ. соч. С. 171.

⁴ Управление персоналом : учебник для вузов / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. М., 1998. С. 362.

в достижении общих целей; функция управления, ориентированная на гармонизацию индивидуальных усилий с целью обеспечения достижения групповых целей¹; деятельность, направленная на согласование, упорядочение действий в управляемой системе, предвидение их в соответствии с поставленной целью².

Контроль — функция управления, связанная с проверкой результатов какой-либо деятельности на соответствие нормам, индикаторам и иным установкам, принятым для обеспечения достижения целей того или иного объекта управления.

Все охарактеризованные функции управления неразрывно связаны между собой и осуществляются в ходе управленческой деятельности для достижения наилучших результатов при наименьших затратах. Таким образом образуется система функций управления.

2. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Реализация функции анализа в деятельности органов прокуратуры.

Устройство информационно-аналитической подсистемы

В основе эффективной организации деятельности любой структуры, вне зависимости от сферы деятельности, лежит грамотная реализация функции анализа. Анализ выполняет ключевую роль и в деятельности органов прокуратуры. Не зря более 25 % организационно-распорядительных документов из числа приказов Генерального прокурора Российской Федерации содержат слова «анализ» и «обобщение»³.

¹ Денисова Е. Д., Кривцова Д. В., Комнатная Ю. А., Андросова А. В. Координация как инструмент обеспечения рационального функционирования системы управления в контексте процесса контроллинга // Российское предпринимательство. 2019. Т. 20, № 2. С. 578.

² Гапоненко А. Л., Савельева М. В. Указ. соч. С. 34.

³ Хатов Э. Б. О специфике проведения занятия по информационно-аналитическому обеспечению деятельности прокуратуры // Особенности преподавания юридических дисциплин в период реформирования законодательства : сборник материалов межфакультетского круглого стола / под общ. ред. О. Д. Жука ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2014. С. 96.

Без функции анализа невозможно обеспечить грамотное планирование на всех уровнях управления в системе органов прокуратуры. Функция анализа лежит в основе прогнозирования по различным направлениям деятельности органов прокуратуры. Аналитическая функция непосредственно связана с контрольной функцией, поскольку большинство инструментов контроля по своей сути связано с осуществлением аналитической деятельности. Результаты анализа используются и в ходе определения приоритетов мотивации сотрудников органов прокуратуры. Использование аналитической функции необходимо и при осуществлении координации в структуре органов прокуратуры.

Отражение непосредственной роли аналитической функции в деятельности органов прокуратуры можно обнаружить в некоторых организационно-распорядительных документах. В соответствии с Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11 мая 2016 г. № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации»¹ (Регламент), информационно-аналитическая работа осуществляется в целях совершенствования организации и управления в системе прокуратуры Российской Федерации, определения приоритетных направлений деятельности, формирования планов, подготовки организационно-распорядительных и информационно-справочных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. «Информационно-аналитическая работа — одно из главных условий, непосредственно влияющих на результативность деятельности прокуратуры»².

Функция анализа в деятельности органов прокуратуры многогранна и основана на использовании различных областей знаний: статистики, экономики, юриспруденции и др. Специфичной чертой аналитической деятельности в системе органов прокуратуры является ее закономерный «крен» в пользу анализа правовых явлений. Однако это не отменяет необходимости осуществления аналитической функции в системе органов прокуратуры и в ее традиционном управленческом измерении, предполагающем оценку

¹ Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11 мая 2016 г. № 276 : текст с изм. и доп. на 8 февр. 2022 г. П. 3.1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Хатов Э. Б. Организация информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры : монография. М., 2016. С. 47.

эффективности устройства действующей системы организационных структур, их взаимодействия, результативности осуществления надзорной деятельности, результативности использования имеющихся в распоряжении ресурсов для достижения стоящих перед органами прокуратуры задач и др.

Подсистему информационно-аналитического обеспечения системы органов прокуратуры можно определить как совокупность следующих составляющих и взаимосвязей между ними (рисунок 5).

Как видно из схемы, характеризующей устройство информационно-аналитической подсистемы органов прокуратуры, данный элемент тесно связан с самостоятельным структурным блоком — субъектами информационно-аналитической деятельности.

1. Экономические ресурсы и организационные условия осуществления информационно-аналитической деятельности (ИАД) в органах прокуратуры. Данный элемент подсистемы информационно-аналитического обеспечения складывается из следующих составляющих:

финансовые ресурсы, позволяющие обеспечить функционирование информационно-аналитической подсистемы. В данном случае функционирование информационно-аналитической подсистемы системы органов прокуратуры обеспечивается направлением бюджетных средств для решения многочисленных частных задач:

оплаты труда работников органов прокуратур, выполняющих информационно-аналитические функции;

закупки материально-технических средств, используемых в ходе осуществления информационно-аналитической деятельности;

закупки услуг и работ, направленных на поддержание информационно-аналитической подсистемы и др.;

трудовые ресурсы, представленные совокупностью работников органов прокуратуры, взаимосвязей между ними, так или иначе обеспечивающие осуществление информационно-аналитической функции системы органов прокуратуры Российской Федерации. Взаимодействие трудовых ресурсов осуществляется на основе множества субординационных и координационных взаимосвязей в составе «локальных» организационных структур, создаваемых для выполнения задач информационно-аналитической деятельности.

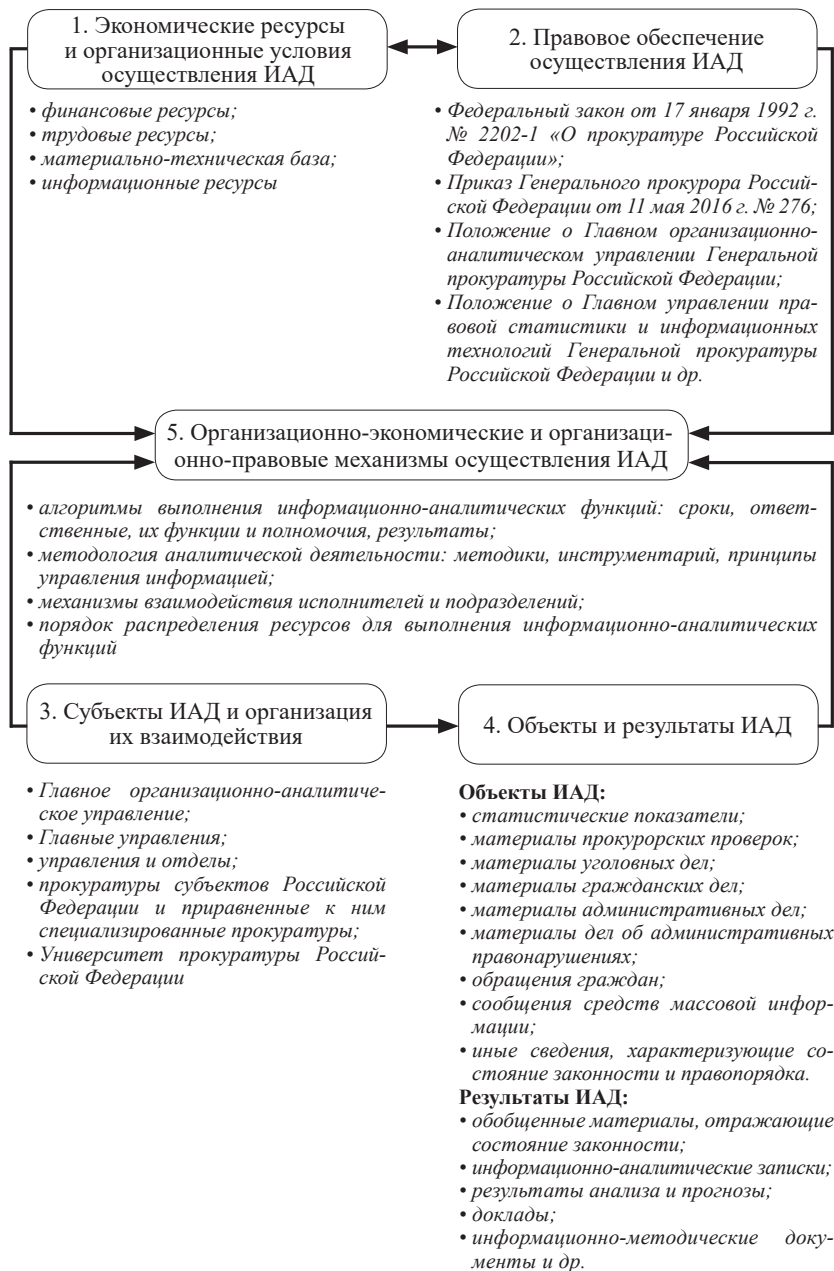


Рисунок 5. Устройство подсистемы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов прокуратуры

Структура Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации может быть проиллюстрирована следующим образом (рисунок 6).



Рисунок 6. Организационная структура
Главного организационно-аналитического управления
Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹

Работники, выполняющие функции в должностях федеральных государственных гражданских служащих в отделах делопроизводства и корректоров Аппарата Генерального прокурора Российской Федерации могут выполнять задачи, не связанные непосредственно с информационно-аналитической функцией, но играющие вспомогательную роль в рассматриваемой подсистеме. В свою очередь частным по отношению к трудовым ресурсам рассматриваемой подсистемы будет совокупность субъектов, непосредственно осуществляющих информационно-аналитические функции;

¹ Составлено на основе Положения о Главном организационно-аналитическом управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генеральной прокуратурой Российской Федерации 25 октября 2017 г.).

материально-техническая база осуществления информационно-аналитической деятельности включает следующие группы средств:

1) комплекс технических средств, обеспечивающих решение частных задач управления информационно-аналитическим процессом в органах прокуратуры: поиск необходимых сведений, сбор информации, ее обработка, систематизация и хранение, передача информации, использование информации в принятии управленческих решений, защита информации.

В составе комплекса технических средств, обеспечивающих осуществление информационно-аналитической деятельности, выделяют:

средства компьютерной техники,
средства коммуникационной техники,
средства организационной техники;

2) программные средства информационных технологий. Всю совокупность программных средств принято делить на системные и прикладные (системы подготовки документов, управления базами данных, экспертные системы и др.);

информационные ресурсы осуществления информационно-аналитической деятельности представлены в самом широком смысле. Это не только непосредственно учитываемый в информационно-аналитической деятельности объем информации (соответствует самостоятельному блоку 4 представленной на рисунке 5 схемы устройства информационно-аналитической подсистемы органов прокуратуры), но и учебные, методические издания, другая информационно-методическая литература, используемая для осуществления функций рассматриваемой подсистемы.

2. Правовое обеспечение информационно-аналитической деятельности выделено в самостоятельный блок. Управленческая деятельность, в том числе функция анализа в рамках такой деятельности, требует должного правового обеспечения, что особенно значимо в сфере государственного управления, где регламентация действий участников становится обязательным элементом системы управленческих отношений. В состав правового обеспечения функционирования информационно-аналитической подсистемы органов прокуратуры входит:

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11 мая 2016 г. № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной

прокуратуры Российской Федерации», определяющий, в том числе, организацию и порядок информационно-аналитической деятельности, направления документов информационно-методического характера;

Положение о Главном организационно-аналитическом управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденное Генеральной прокуратурой Российской Федерации 25 октября 2017 г., которым установлены структура, основные задачи, функции Главного управления, задачи и функции подразделений, входящих в Главное управление, полномочия работников Главного управления;

Положение о Главном управлении правовой статистики и информационных технологий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденное Генеральной прокуратурой Российской Федерации 31 июля 2017 г., и другие правовые акты.

Различные акты для правового регулирования информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры принимаются также на уровне прокуратур субъектов Российской Федерации. Такие акты включают регламенты прокуратуры, содержащие порядок движения сведений между подразделениями, порядок подготовки информационно-аналитических документов¹.

3. Субъекты информационно-аналитической деятельности и организация их взаимодействия. Субъекты — структурные подразделения и работники органов прокуратуры, непосредственно осуществляющие информационно-аналитическую деятельность. Информационно-аналитическая деятельность пронизывает всю систему органов прокуратуры от Генеральной прокуратуры Российской Федерации до районного звена системы прокуратуры. Вместе с этим, принимая во внимание содержание задач, степень организованности, скоординированности, уровень профессиональных усилий, прилагаемых к осуществлению информационно-аналитической деятельности в системе прокуратуры, к субъектам информационно-аналитической деятельности (коллективным субъектам — структурным подразделениям, выполняющим соответствующие функции) следует отнести:

Главное организационно-аналитическое управление,
Главные управления,
управления и отделы,

¹ Хатов Э. Б. Организация информационно-аналитической деятельности ... С. 50.

прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним специализированные прокуратуры,

Университет прокуратуры Российской Федерации.

Под организацией информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры понимается «упорядочение деятельности прокуроров по созданию необходимых условий для регулярного поступления и представления информации из внешних и внутренних источников о нарушениях законов, ее правильному накоплению и анализу, т. е. создание того порядка, при котором этот процесс осуществлялся бы наиболее рациональным образом»¹.

4. Объекты и результаты информационно-аналитической деятельности выделены в самостоятельный блок подсистемы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов прокуратуры. К *объектам* информационно-аналитической деятельности относятся:

статистические показатели,
материалы прокурорских проверок,
материалы уголовных дел,
материалы гражданских дел,
материалы административных дел,
материалы дел об административных правонарушениях,
обращения граждан,
сообщения средств массовой информации,
иные сведения, характеризующие состояние законности и правопорядка.

К *результатам* информационно-аналитической деятельности отнесены:

обобщенные материалы, отражающие состояние законности и эффективность прокурорской деятельности, просчеты и проблемы в правоприменительной практике, положительный опыт, с приложением необходимой информации, полученной в пределах компетенции органов прокуратуры;

информационно-аналитические записки по итогам работы органов прокуратуры за год с научно обоснованными предложениями о мерах по повышению действенности прокурорского надзора, совершенствованию правоприменительной практики и текущего законодательства, о результатах анализа и прогнозах;

¹ Там же. С. 48.

ежегодные доклады Генерального прокурора Российской Федерации Президенту Российской Федерации и палатам Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в стране, работе органов прокуратуры по их укреплению на основании аналитических материалов, подготовленных Главными управлениями, управлениями и отделами, прокурорами субъектов Российской Федерации, приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур;

документы информационно-методического характера и др.

5. Организационно-экономические и организационно-правовые механизмы осуществления информационно-аналитической деятельности. Данный элемент информационно-аналитической подсистемы складывается на основе взаимосвязей между четырьмя охарактеризованными выше элементами (блоками) подсистемы. Он представлен такими составляющими:

алгоритмы выполнения информационно-аналитических функций: сроки, ответственные, их функции и полномочия, результаты;

методология аналитической деятельности: методики, инструментарий, принципы управления информацией;

механизмы взаимодействия исполнителей и подразделений;

порядок распределения ресурсов для выполнения информационно-аналитических функций.

С точки зрения направленности аналитической деятельности в органах прокуратуры уместно разделить функции анализа на два условных направления: внешнее и внутреннее (рисунок 7)¹.

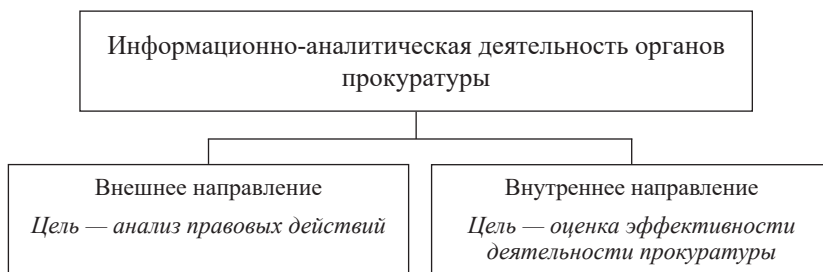


Рисунок 7. Направления аналитической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации

¹ Коломеец И. И., Степанов О. А. Совершенствование информационно-аналитической деятельности прокуратуры Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 4. С. 231.

Внешнее направление информационно-аналитической деятельности связано с анализом состояния преимущественно правовых явлений — законности и правопорядка. *Внутреннее* направление аналитической работы в системе органов прокуратуры предполагает сбор, анализ и интерпретацию информации, осуществляемые для оценки эффективности деятельности органов прокуратуры. Подробное содержание каждого из направлений информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры приведено далее.

Внешнее направление информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры связано с анализом состояния законности и правопорядка на территории и (или) объекте, поднадзорных конкретным прокуратурам. Анализ сведений, характеризующих то или иное правовое явление при осуществлении функций в рамках внешнего направления аналитической деятельности, дает представление о состоянии дел по тому или иному направлению надзорной деятельности, позволяет сформулировать меры по совершенствованию надзорной деятельности, спрогнозировать негативные тенденции, выработать предупредительные меры для минимизации их проявлений. К предмету деятельности на внешнем направлении информационно-аналитической деятельности относят анализ материалов, характеризующих исполнение законов поднадзорными органами¹.

Обязательным условием качественной аналитической работы в органах прокуратуры является должная методологическая проработка вопросов осуществления анализа². Среди важнейших элементов методологии информационно-аналитической деятельности выделяют принципы. **Принцип** — основополагающее положение, руководящая идея, основное правило деятельности. Как полагает Э. Б. Хатов, осуществление анализа в системе органов прокуратуры должно базироваться на следующих принципах³:

¹ Амирбеков К. И., Воронцов А. А., Жиготский П. Э. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района): методическое пособие. М., 2013. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/documents?item=4900047> (дата обращения: 20.01.2022).

² Казаков В. В. К вопросу о должной организации аналитической работы в прокуратуре города, района // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3 (71). С. 31—37; Хатов Э. Б. О некоторых вопросах методологии информационно-аналитической деятельности в прокуратуре Российской Федерации // Там же. 2020. № 2 (76). С. 54—61.

³ Хатов Э. Б. Принципы методологии информационно-аналитической деятельности в прокуратуре Российской Федерации // Современное право. 2018. № 11. С. 27—28.

принцип достоверности. Использование в аналитической деятельности только проверенных, корректных и достоверных данных о выявленных закономерностях, тенденциях, динамике тех или иных процессов, явлений, событий;

принцип регулярности. Предоставление необходимых для принятия управленческих решений сведений должно осуществляться регулярно, в зависимости от установленных к периодичности конкретных требований. Это не отменяет необходимости предоставления информации, запрашиваемой для принятия управленческих решений в дискретном режиме или эпизодически в связи с наступлением какого-либо события;

принцип конкретности. Информационно-аналитические материалы составляются на основе сведений, характеризующихся полнотой, четкостью, конкретностью; такая информация должна содержать конкретные примеры, наглядно демонстрирующие типичные нарушения или резонансные события, которые требуют прокурорского вмешательства. Таким образом, реализация принципа предполагает исключение из результатов информационно-аналитической деятельности (в виде докладов, отчетов, справок и т. п.) информации, не относящейся к предмету исследуемого вопроса, для предотвращения затруднения восприятия аналитических материалов и принятия неэффективных решений;

принцип целенаправленности. Механизм информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры должен оптимально обеспечивать достижение цели сбора информации и ее анализа как ключевого методологического требования к информационно-аналитической работе;

принцип компетентности. Информационно-аналитическая деятельность осуществляется только подготовленными прокурорскими работниками, имеющими склонность к осуществлению аналитической деятельности, коммуникабельными, обладающими достаточными профессиональными навыками и умениями в соответствующей сфере прокурорского надзора и информационных технологий;

принцип адаптированности. Результаты информационно-аналитической деятельности должны быть приспособлены для их максимально оперативного освоения и осмысления субъектами, принимающими управленческие решения. Для осуществления данного принципа используется принятая в прокурорской деятельности терминология, аббревиатуры, методы исследования;

принцип своевременности. Анализируемая информация готовится в установленный срок — в определенный период или

после наступления каких-либо событий: например, принятия определенного процессуального решения, проведения совещания, иных мероприятий;

принцип многофакторности. Учет различных факторов, оказывающих влияние на изменение анализируемых показателей и данных. Применительно к прокурорской деятельности это означает учет наиболее значимых факторов, оказывающих влияние на состояние законности и правопорядка, результативность прокурорского надзора;

принцип результативности. Ориентирует прокуроров на подготовку информационно-аналитических материалов, позволяющих обеспечить принятие решений, которые вносят вклад в совершенствование организации деятельности того или иного отдела, сферы или направления надзора, прокуратуры.

Среди статистических методов, используемых в аналитической деятельности системы прокуратуры, выделяют три следующих блока: статистическое наблюдение, сводку и группировку, статистический анализ¹.

Статистическое наблюдение (рисунок 8). Представляет собой регистрацию однородных правовых явлений, фактов. Прикладное содержание данного блока работы с информацией состоит в том, что ответственные исполнители, используя конкретные способы (инструменты) наблюдения, выявляют интересующие их факты, осуществляют их подсчет и фиксацию.

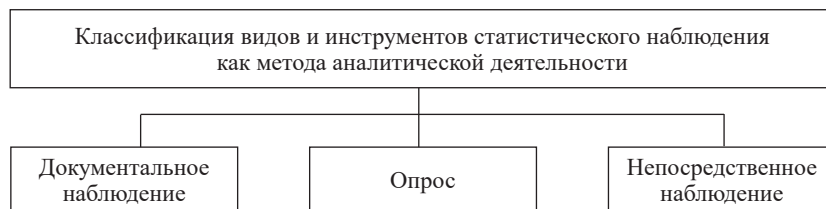


Рисунок 8. Способы статистического наблюдения

Один из наиболее распространенных видов статистического наблюдения, используемых в деятельности органов прокуратуры, — *документальное наблюдение* с использованием данных официальной отчетности. В соответствии с п. 3.6 Регламента

¹ Амирбеков К. И., Воронцов А. А., Жиготский П. Э. Указ. соч.

Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокурорские работники осуществляют сбор и накопление материалов для их дальнейшей аналитической обработки, систематически обобщают результаты прокурорской практики на основе имеющихся сведений, материалов и документов по закрепленному предмету и зоне деятельности. Согласно требованиям п. 3.8 Регламента проекты информационно-аналитических и методических документов до подписания согласовываются с заинтересованными подразделениями и передаются в Главное организационно-аналитическое управление для изучения на предмет их соответствия требованиям Регламента, иных организационно-распорядительных документов.

Общая характеристика видов статистического наблюдения и особенности их использования в системе прокуратуры приведены в таблице 6.

Таблица 6

Характеристика видов статистического наблюдения

Вид (инструмент) статистического наблюдения	Содержание	Примеры использования в деятельности органов прокуратуры
Документальное наблюдение	Основано на использовании документов, специальных форм статистической отчетности в качестве источника	Ведение ведомственного статистического учета ¹ : сведения об основных показателях работы прокурора по форме П-М ² ; отчет о работе прокурора по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод гражданина по форме ОН ³ ;

¹ Об утверждении Инструкции по ведению ведомственного статистического учета в органах прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2012 г. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Основные показатели работы прокурора» по форме ПМ : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2017 г. № 199. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его формированию : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20 июня 2018 г. № 368. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Вид (инструмент) статистического наблюдения	Содержание	Примеры использования в деятельности органов прокуратуры
	<p>информации; требует заполнения соответствующих позиций в формах</p>	<p>сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел коррупционной направленности (форма К)¹;</p> <p>сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях и противодействии экстремизму и о результатах расследования уголовных дел экстремистской и террористической направленности (форма ФБ);</p> <p>отчет о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности (форма ОРД)²;</p> <p>иные формы ведомственной статистической отчетности, утверждаемые Генеральным прокурором Российской Федерации.</p> <p>Использование данных статистического учета, характеризующих состояние преступности при определении будущих тенденций развития данного негативного явления, в том числе³:</p> <p>статистическая карточка на выявленное преступление (Форма № 1);</p>

¹ Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» по форме К и Инструкции по его составлению : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа 2016 г. № 528. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 33 : текст с изм. и доп. на 20 янв. 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О едином учете преступлений : Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. : текст с изм. и доп. на 15 окт. 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Вид (инструмент) статистического наблюдения	Содержание	Примеры использования в деятельности органов прокуратуры
		статистическая карточка о результатах расследования преступления (Форма № 1.1); статистическая карточка на лицо, совершившее преступление (Форма № 2); статистическая карточка о движении уголовного дела (Форма № 3); статистическая карточка об установленной сумме материального ущерба, результатах его возмещения и изъятия предметов преступной деятельности (Форма № 4); статистическая карточка о потерпевшем (Форма № 5); статистическая карточка о результатах рассмотрения дела судом первой инстанции (Форма № 6)
Опрос	Получение сведений со слов респондента (участника опроса)	Применяется в основном для исследовательских целей в научных организациях и структурных подразделениях системы прокуратуры
Непосредственное наблюдение	Регистрация фактов лично исследователем	Применяется в основном для исследовательских целей в научных организациях и структурных подразделениях системы прокуратуры

Сводка и группировка данных. Сводка данных представляет собой научную обработку и систематизацию материалов статистического наблюдения. Группировка как один из методов сводки — структурирование статистических показателей на однородные по существенным признакам группы. Группировки делятся на типологические, структурные, аналитические.

Типологические группировки позволяют обобщить однородные числовые совокупности, близкие друг к другу по всем группировочным признакам: например, группировка регионов по состоянию преступности; группировка прокуратур по степени достижения целевых показателей и др.

Структурные группировки позволяют охарактеризовать структуру какой-либо совокупности по выбранному признаку: например, структура преступности в регионе; структура типичных на-

рушений в рамках отрасли прокурорского надзора; региональная структура системы прокуратуры по количеству работников и др.

Аналитические группировки позволяют выявить зависимость между отдельными показателями: например, зависимость между уровнем преступности и уровнем экономического неравенства населения, зависимость между уровнем затрат на правоохранительную деятельность и уровнем преступности и др.

Существуют и другие виды группировок: простые и сложные, комбинационные и многомерные и др.¹

Методы статистического анализа данных. Применение методов статистического анализа данных является заключительной стадией процесса реализации аналитической функции управления. Статистический анализ данных позволяет выявить тенденции, закономерности, характер связей между явлениями. Статистической наукой выработан широкий спектр методов анализа, которые могут использоваться в ходе подготовки управленческих решений в системе прокуратуры:

анализ динамических рядов распределения;

индексный метод;

анализ структуры совокупности;

выявление корреляционных зависимостей и регрессионный анализ;

факторный анализ и др.

Среди наиболее распространенных методов, в силу простоты применения и его практичности, в системе прокуратуры используется сравнительный метод анализа. В рамках такого анализа могут быть использованы частные приемы изучения и количественной оценки явлений: сравнение показателей отчетного периода с показателями за аналогичный период прошлых лет; сопоставление абсолютных, относительных и средних величин различных прокуратур; сопоставление результатов деятельности до и после принятия управленческих решений и др.

Результаты информационно-аналитической деятельности становятся важным условием принятия эффективных управленческих решений, в том числе построения прогнозов, формирования планов работы, организации выполнения планов, мотивации работников для выполнения планов с учетом характера мероприятий, контроля выполнения планов, координации деятельности прокуратур.

¹ Малых Н. И. Статистика. В 2 т. Т. 1. Теория статистики : учебник. М., 2016. 275 с.

2.2. Особенности прогнозирования и планирования в органах прокуратуры

Функции планирования и прогнозирования занимают особое место в системе управления органами прокуратуры, обеспечении их эффективной деятельности. Осуществлению данной функции предшествует информационно-аналитическая работа: «информационно-аналитическая работа осуществляется в целях совершенствования организации и управления в системе прокуратуры Российской Федерации, определения приоритетных направлений деятельности, формирования планов, подготовки организационно-распорядительных и информационно-справочных документов Генеральной прокуратуры» (п. 3.1 Регламента).

Прогнозирование в системе прокуратуры

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

В соответствии с п. 4.2 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации предложения о включении в план мероприятий должны быть мотивированными, подготовленными на основе анализа состояния законности и правопорядка, криминологического прогноза. Хотя реализация функции прогнозирования как обязательного условия эффективного планирования и дальнейшей организации деятельности в системе прокуратуры не обеспечена в полной степени (далеко не всегда в ходе планирования учитываются прогнозы развития тех или иных негативных социально-правовых явлений), в условиях возможностей современного программного обеспечения, существующей статистической базы о состоянии негативных социально-правовых явлений данная функция обладает значительным потенциалом использования в управленческой деятельности.

Известные методы прогнозирования преступности (экстраполяция, экспертные оценки, моделирование) могут быть распространены на определение сценариев развития негативных социально-правовых явлений неправомерного характера. Использование программного инструментария, возможностей оперативного сбо-

ра и обработки данных о результатах надзорной деятельности существенно увеличивает потенциал функции прогнозирования в органах прокуратуры.

Планирование в системе прокуратуры

Планирование в органах прокуратуры можно рассматривать как самостоятельную подсистему, направление управленческой деятельности. Планирование осуществляется на основе научно обоснованных и апробированных многократно на практике принципов, методик, процедур и технологий. Реализация данной функции требует высокого уровня квалификации субъектов планирования¹.

Планы деятельности в системе органов прокуратуры позволяют обеспечить целенаправленную, комплексную, обоснованную с точки зрения ресурсного обеспечения деятельность, связанную с достижением поставленных перед органами прокуратуры задач. Планирование выполняет функцию согласования и обеспечения координации деятельности органов прокуратуры, отдельных направлений надзорной деятельности. Данная функция позволяет обеспечить слаженное взаимодействие должностных лиц, структурных подразделений системы органов прокуратуры.

Специфика планирования в органах прокуратуры в значительной мере определяется предметом планирования, исходит из целей деятельности прокуратуры Российской Федерации, состоящих в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, процесс планирования в органах прокуратуры требует учета общих принципов планирования, связанных с пониманием ресурсной обеспеченности (обеспеченности в финансовых, трудовых, материальных, информационных ресурсах) субъектами планирования. Исходя из сказанного, одно из основных условий формирования грамотного плана работы прокуратуры состоит в понимании субъектами планирования, прежде всего руководителями, совокупности факторов, оказывающих влияние на состояние законности и правопорядка:

общих целей и задач структурного подразделения на конкретном уровне планирования;

доступных трудовых, материальных, финансовых, информационных и иных ресурсов;

¹ Максимов В. А. К вопросу об организации и методике планирования работы в прокуратуре города, района // Бизнес в законе. 2008. № 3. С. 191.

состояния законности и правопорядка за прошлые периоды; опыта и уровня профессионализма ответственных за исполнение планов.

Анализ и учет перечисленных выше факторов становится условием формирования моделей будущего состояния надзорной деятельности, определения наиболее значимых задач на планируемый период, принятия решения в отношении ресурсов для их оптимальной реализации. Документы планирования в системе органов прокуратуры должны включать наиболее важные, обоснованные объективными условиями мероприятия надзорного, управленческого и иного характера, выполнение которых позволит внести достаточный вклад в решение комплексных задач в плановый период.

Формирование планов работы в системе органов прокуратуры представляет собой творческий, но довольно сложный, требующий учета научно обоснованных принципов процесс. Осуществляя процесс планирования в органах прокуратуры, рекомендуется учитывать:

цели и задачи, установленные вышестоящими подразделениями, звеньями, должностными лицами органов прокуратуры в правовых актах Генерального прокурора Российской Федерации (приказы, указы, распоряжения, инструкции); совместных приказах, решениях (постановлениях) Генерального прокурора Российской Федерации и руководителей других правоохранительных органов; решениях коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации; решениях (постановлениях) Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации; решениях иных федеральных коллегияльных органов (Совета безопасности, Антитеррористической комиссии и т. п.); актах полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, актах коллегияльных органов в федеральных округах и других документах директивного характера;

результаты анализа по предметам ведения того или иного подразделения за прошедшие периоды;

комплексный анализ результатов анализа;

построение прогноза отдельных социально-правовых явлений, характеризующих состояние законности и правопорядка;

формулирование круга мероприятий, подлежащих включению в план¹.

¹ Там же.

Планирование в системе органов прокуратуры в зависимости от иерархического уровня осуществления данной функции может быть представлено следующим образом (рисунок 9).

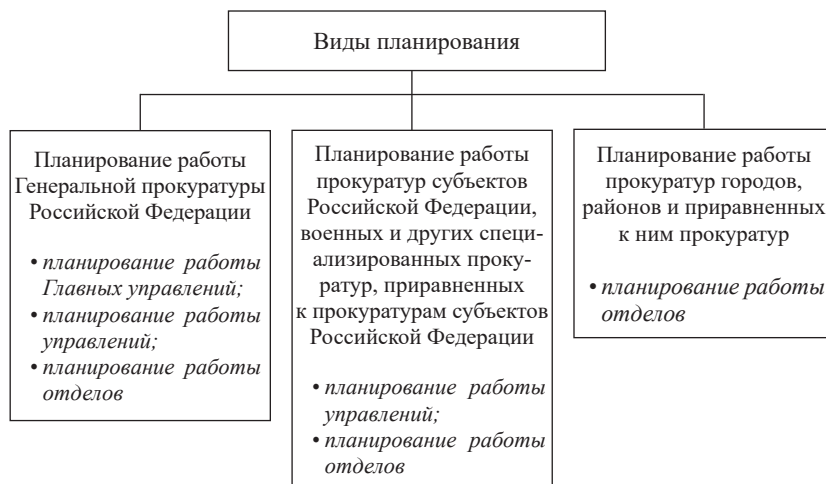


Рисунок 9. Виды планирования в зависимости от иерархического уровня управления в системе прокуратуры Российской Федерации

Существуют и другие критерии классификации видов планирования в органах прокуратуры Российской Федерации:

в зависимости от временного горизонта планирования:

оперативное (краткосрочное) — срок планирования менее одного месяца;

текущее (месячное, квартальное, полугодовое);

перспективное (планирование от 1 года и более): среднесрочное (от 1 года до 3 лет) и долгосрочное (от 3 лет и более);

в зависимости от охвата:

комплексное планирование;

индивидуальное планирование делится: на личное планирование, планирование повышения деловой квалификации, планирование надзорных проверок, планирование проверки обращений граждан, планирование выступления в судебном заседании и др.;

по содержанию критерию:

отраслевое — определение комплекса мероприятий по одному из направлений надзорной деятельности;

координационное — планирование координационной деятельности по противодействию преступности.

Один из фундаментальных принципов планирования в органах прокуратуры — планирование «сверху вниз». Это связано с необходимостью обеспечения согласованности действий на всех иерархических уровнях управления в системе прокуратуры.

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

системность планирования, означающая охват перспективными мероприятиями взаимодействующих между собой элементов в системе органов прокуратуры;

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

принцип непрерывности планирования, означающий цикличность планирования и регулярную смену одних планов другими;

принцип гибкости планирования, означающий возможность корректирования сформированных планов при существенном изменении внешних или внутренних условий функционирования;

принцип научности планирования, означающий использование в ходе определения перспективных мероприятий научно обоснованных методик, объективных управленческих законов и закономерностей;

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

принцип эффективности, который требует выбора такого варианта плана, который при ограниченном объеме ресурсов позволит максимизировать результативность надзорной деятельности;

разумная индикативность планирования, означающая необходимость использования системы плановых показателей (индикаторов достижения плановых мероприятий) без ущерба для качества надзорной деятельности;

принцип реалистичности планов, означающий возможность их реализации в установленный период времени;

принцип напряженности планов, который означает достаточную насыщенность плана мероприятиями;

конкретность планирования, означающая четкое и ясное формулирование целей, задач и мероприятий на предстоящий период, сроков их выполнения, ответственных за выполнение планов.

2.3. Отдельные аспекты организации как функции управления в системе прокуратуры

В силу широты задач, объединенных функцией организации в системе прокуратуры, данную функцию применительно к рассматриваемому объекту управления иногда называют интегративной функцией руководства¹. Организация работы в органах прокуратуры может определяться:

как комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры по реализации целей и задач, стоящих перед прокуратурой²;

создание необходимых условий взаимодействия органов, подразделений и должностных лиц для достижения целей и задач функциональной деятельности органов прокуратуры³.

Среди задач эффективного выполнения функции организации в системе прокуратуры выделяются:

оптимальное распределение ресурсов для эффективного выполнения целей прокуратуры Российской Федерации: обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства;

установление между органами, подразделениями, работниками устойчивых взаимных связей и отношений;

определение целей и задач деятельности органов, подразделений и работников;

определение полномочий и компетенции работников прокуратуры для эффективного выполнения ими своих задач;

обеспечение эффективного внутреннего и внешнего взаимодействия;

принятие решений в отношении типов используемых организационных структур управления и др.

¹ Прокурорский надзор : учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М., 2013. С. 89—96.

² Настольная книга прокурора. С. 52.

³ Прокурорский надзор. Общая часть : учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус ; под науч. ред. А. Ю. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 75.

Согласно одному из подходов организация деятельности в системе прокуратуры включает в себя три блока, образующих единую систему:

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

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

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

Основные принципы организации работы в системе прокуратуры с точки зрения распределения обязанностей исполнителей: предметный, зональный и смешанный (предметно-зональный).

2.4. Функция мотивации в управленческой деятельности системы прокуратуры

Наука управления как междисциплинарная область знаний образована на стыке экономики, права и психологии. Применительно к функции мотивации труда особое значение имеют знания психологической науки. Многочисленные аспекты мотивации и стимулирования работников вне зависимости от сферы деятельности организаций — объектов управления — рассмотрены в трудах исследователей, формирующих теорию мотивации труда.

Система мотивации работников органов и организаций прокуратуры включает множество видов мотивации, инструментов и средств мотивации, механизмов стимулирования персонала. Все многообразие видов мотивации в системе прокуратуры мож-

но систематизировать, обобщив в виде схемы (рисунок 10). Приведенная классификация не исчерпывает существующий спектр составляющих мотивационных механизмов, но охватывает их большую часть.



Рисунок 10. Классификация видов мотивации в системе прокуратуры

Существующие классификации методов мотивирования труда могут быть применены и к деятельности органов прокуратуры. Их можно разделить на три группы¹:

¹ Токарева Ю. А. Указ. соч. С. 25.

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

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

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

Специфика реализации функции мотивации в системе управления органами и организациями прокуратуры состоит в достаточно высокой степени регламентации различными по юридической силе правовыми актами методов воздействия на работников данной системы. Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» регламентированы некоторые положительные и отрицательные виды мотивации прокурорских работников. Большая их часть изложена в ст. 41.6 «Поощрение работников» и ст. 41.7 «Дисциплинарная ответственность» рассматриваемого Федерального закона.

Среди мер поощрения работников прокуратуры, которые можно отнести к законодательно установленным методам позитивной мотивации, в ст. 41.6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» выделяются:

объявление благодарности¹;

награждение Почетной грамотой²;

занесение на Доску почета, в Книгу почета;

выдача денежной премии;

награждение подарком;

награждение ценным подарком;

награждение именным оружием;

досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного;

награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;

¹ О благодарности Генерального прокурора Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 мая 2016 г. № 271 : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² О наградной системе в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 июля 2017 г. № 452 : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

награждение нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» с одновременным вручением грамоты Генерального прокурора Российской Федерации.

Основаниями поощрения работников прокуратуры являются: примерное исполнение своих служебных обязанностей, продолжительная и безупречная служба в органах и организациях прокуратуры, выполнение заданий особой важности и сложности.

Согласно п. 3 ст. 41.6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» особо отличившиеся работники могут быть представлены к награждению государственными наградами Российской Федерации, поощрению Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации. В соответствии с п. 3 ст. 41.6 названного Закона Генеральный прокурор Российской Федерации может устанавливать виды поощрений, не предусмотренные пунктом 1 данной статьи.

В качестве нормативного основания применения мер дисциплинарных взысканий в п. 1 ст. 41.7 указанного Закона называется неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника. Субъектами применения мер дисциплинарной ответственности (негативной мотивации) являются руководители органов и организаций прокуратуры, которые при наличии оснований имеют право налагать на работников прокуратуры следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- понижение в классном чине;
- лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;
- лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение из органов прокуратуры.

К имеющим прямую (явную) мотивационную направленность можно отнести и существующие инструменты материального и социального обеспечения прокурорских работников (ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). В частности, в действующем федеральном законодательстве специально оговорены вопросы денежного содержания прокурорских работников и его составляющих. Предусмотрены основания

установления доплат и (или) процентных надбавок (за сложность, напряженность и высокие достижения в службе; за классный чин; за выслугу лет; за ученую степень и ученое звание), выплаты премий, иных форм материального награждения и поощрения.

Между тем существующий спектр возможных методов мотивации в системе прокуратуры вовсе не исчерпывается только положениями перечисленных выше норм.

Кроме вышеназванных, урегулированных положениями федерального законодательства методов негативной и позитивной мотивации, которые условно, по их наименованию в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», можно назвать имеющими прямую (непосредственную) мотивационную и стимулирующую направленность, в рамках действующей системы правового регулирования можно выделить множество иных методов, обладающих свойствами неявной (косвенной, опосредованной) мотивационной направленности. Данные методы хотя и не относятся к явным, непосредственно направленным инструментам мотивации (стимулирования), при исполнении полномочий опытным руководителем становятся таковыми. К таким инструментам можно отнести:

1) заключение с работником срочного трудового договора. Возможность заключения такого договора предусмотрена трудовым законодательством и п. 3 ст. 40.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Вероятность продления или не продления срочного трудового договора может стать весомым обстоятельством, учитываемым работником при выполнении своих обязанностей, что будет влиять на его мотивацию;

2) дискреционные полномочия субъектов управленческой деятельности. Возникают при осуществлении лицами, впервые принимаемыми на службу в органы прокуратуры, своих функций в рамках так называемого испытательного срока. Так, в соответствии с п. 1 ст. 40.3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» срок испытания в процессе прохождения службы может быть сокращен или продлен в пределах шести месяцев по соглашению сторон;

3) присягу прокурора — фундаментальный, самостоятельный элемент системы мотивирующих факторов, который, безусловно, оказывает влияние на содержание трудовой деятельности и качество (эффективность) выполняемых задач в органах прокуратуры (ст. 40.4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

4) направление работников органов и организаций прокуратуры для получения дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (ст. 43.4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Среди основных целей системы подготовки кадров и дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации указывается, в том числе, развитие у работников органов и организаций прокуратуры профессионально-психологических качеств и навыков, необходимых для успешного решения конкретных практических задач¹. Направление прокурорского работника на обучение в рамках функционирования системы подготовки кадров и дополнительного профессионального образования (профессиональное обучение молодых специалистов, имеющих классные чины, в учебно-методических отделах прокуратур; повышение квалификации прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих (гражданские служащие) в Университете прокуратуры Российской Федерации, институтах (филиалах) Университета прокуратуры Российской Федерации и др.) может также стать дополнительным инструментом мотивации опытного руководителя;

5) меры правовой поддержки и социальной защиты прокуроров (ст. 45 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

б) проведение конкурсных мероприятий среди работников прокуратуры на федеральном и региональном уровнях: «Лучший прокурор по надзору за соблюдением прав несовершеннолетних»²; Всероссийский конкурс на лучшую работу по правовому просвещению и правовому информированию³; «Лучший прокурор

¹ О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 22 декабря 2021 г. № 774. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О проведении Всероссийского конкурса «Лучший прокурор по надзору за соблюдением прав несовершеннолетних» : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30 декабря 2021 г. № 793. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О ежегодном Всероссийском конкурсе на лучшую работу по правовому просвещению и правовому информированию : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 427. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве»¹; «Лучший государственный обвинитель»²;

7) другие методы мотивации.

Среди внешних мотивационных факторов, которые могут учитываться в рамках системы управленческих воздействий в системе прокуратуры, особо выделяется социальный престиж органов прокуратуры, который обусловлен объективными обстоятельствами и факторами:

историческими, связанными с богатой историей становления и ролью прокуратуры в системе осуществления государственных функций и государственного управления;

юридическими, связанными со значимостью для государства и общества целей и функций деятельности прокуратуры, с полномочиями, которыми наделены прокуроры при осуществлении возложенных на них функций; с закрепленными законодательно и применяемыми на практике правовыми средствами реагирования на нарушения законов и др.;

социальными, складывающимися из восприятия системы прокуратуры гражданами и уровня доверия граждан к прокуратуре³;

экономическими, связанными с существующей системой инструментов материального и социального обеспечения работников органов и организаций прокуратуры.

Таким образом, высокий уровень социального престижа системы прокуратуры оказывает существенное влияние и на вопросы мотивации работников органов и организаций прокуратуры, в том числе на отбор и кадровое обеспечение органов прокуратуры; социально-психологическое самочувствие, психологический комфорт, удовлетворение жизненных потребностей в социально-профессиональной самореализации работников прокуратуры⁴. Социальный престиж системы прокуратуры может учитываться

¹ Об утверждении Положения о проведении Всероссийского конкурса «Лучший прокурор в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве»: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 8 декабря 2020 г. № 679. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения о проведении Всероссийского конкурса имени О. Т. Анкудинова на звание «Лучший государственный обвинитель»: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 22 ноября 2021 г. № 696. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Правоохранительные и судебные органы: рейтинг защитников прав и свобод / Всероссийский центр изучения общественного мнения // ВЦИОМ НОВОСТИ : сайт. URL: <https://wciom.ru/> (дата обращения: 10.03.2022).

⁴ Настольная книга прокурора. С. 149—155.

при применении в управленческих отношениях отдельных принципов мотивации работников.

В исследованиях выделяются содержательные характеристики мотивационной сферы прокурорских работников, к которым относятся (по мере убывания значимости):

польза для людей (дает возможность помогать гражданам, защищать их права и интересы, восстанавливать справедливость);

польза для общества, государства (направлена на укрепление законности и правопорядка в стране, службу Закону, Отечеству и т. д.);

удовлетворение потребности в самореализации (приносит удовлетворение, удовольствие, нравится, позволяет в полной мере реализовать себя);

увлекательность работы;

результативность работы;

творческий характер прокурорской деятельности (требует высокого интеллекта, сообразительности, постоянного повышения квалификации, нешаблонных, нестандартных, разнообразных подходов и т. д.);

хорошая оплата деятельности;

высокая социальная значимость труда, ее нужность и польза;

умение хорошо выполнять свои обязанности;

возможность повысить профессиональную квалификацию, получить знания; предоставление возможности профессионального роста и развития;

содержание труда;

любовь к прокурорской деятельности;

направленность прокурорской деятельности на противодействие преступности, правонарушениям;

удовлетворение потребности в общении (возможность коммуницировать с людьми);

возможность принятия решений самостоятельно и независимо;

стабильность работы;

престижность работы;

направленность на наказание виновных, преступников;

хороший коллектив, приятные люди;

направленность работы на поиск и восстановление истины¹.

Недостаточно изученной проблемой эффективного управления в органах прокуратуры, оказывающей негативное влияние на систему внутренних и внешних мотивационных (стимулирующих)

¹ Кроз М. В. Деятельностные факторы мотивации труда прокурорских работников // Психология и право. 2016. Т. 6, № 1. С. 134—135.

факторов прокурорского работника, является такое негативное явление, как профессиональная деформация. Под влиянием профессиональных деформаций снижаются качество и эффективность труда.

Среди наиболее типичных форм личностных деформаций прокурорских работников исследователи выделяют: эмоциональную неустойчивость, слабый самоконтроль, низкую стрессоустойчивость, снижение активности и ответственности исполнителей, существенное снижение у них мотивации труда, безынициативность, безразличие, равнодушие к работе, формализм, нежелание принимать на себя ответственность, циничность, черствость, подозрительность, недоверчивость к людям, шаблонность мышления и поведения, приверженность стереотипам, высокомерие, неприятие любой критики, кроме высказанной начальством, ориентация лишь на собственное мнение, пренебрежение социальными нормами поведения, завышенная самооценка, снижение самокритичности, рост авторитарных тенденций как у руководителей, так и у рядовых работников органов прокуратуры, повышенная требовательность, неуверенность в себе, повышенная тревожность, внутренняя напряженность, агрессивность, конфликтность, злобность и др.¹ Предупреждение профессиональной деформации справедливо рассматривается в качестве одной из задач воспитательной работы в органах прокуратуры².

2.5. Функция контроля в системе прокуратуры и ее проявления. Проблемы оценки эффективности и результативности органов прокуратуры

Контроль считается заключительной стадией управленческого процесса, хотя с точки зрения функционального подхода влияние данной функции так или иначе распространяется на все остальные функции управления. Роль функции контроля, вне зависимости от специфики системы управления (это характерно и для

¹ Кроз М. В., Ратинова Н. А. Психологическое исследование профессиональной деформации прокурорских работников // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 3 (53). С. 68—74.

² Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114 : текст с изм. и доп. на 16 сент. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

системы прокуратуры), состоит в обеспечении обратной связи между управляющей и управляемой подсистемами.

Применительно к функционированию системы прокуратуры функция контроля осуществляется на двух направлениях: внешнем и внутреннем. На внешнем направлении рассматриваемая функция получает особое преломление и реализуется в виде надзорной деятельности как составляющей системы методов административно-правового управления. В данном разделе пособия будут рассмотрены особенности осуществления контроля на внутреннем направлении.

В самом общем смысле контроль в управлении может быть определен как процесс наблюдения, проверки и анализа степени достижения генеральной цели объекта управления и внесения необходимых корректирующих изменений в случае отклонения от заданных ориентиров.

Инструменты контроля, применяемые в системе прокуратуры, многообразны, но в целом они соответствуют общим практикам управленческой деятельности вне зависимости от специфики деятельности органа или организации. Всю совокупность видов контроля можно разделить на группы в соответствии со следующими наиболее распространенными критериями (рисунок 11): тип анализируемой информации; время проведения; уровень субъекта контроля; периодичность проведения.

Каждый из видов контроля может быть реализован путем использования многочисленных методов контроля.

1. Наблюдение за работой.
2. Анализ показателей.
3. Подготовка отчетов, докладов, записок.
4. Индивидуальный контроль (беседа и др.).
5. Групповой контроль (совещание, коллегия и др.).
6. Проверки.
7. Мониторинг.
8. Другие методы и инструменты контроля: контрольные карточки, проверочные листы и др.

Среди наиболее значимых направлений контроля в органах прокуратуры — контроль выполнения планов работы. Данное направление осуществляется работниками контрольно-организационных подразделений системы прокуратуры. О результатах выполнения плановых мероприятий ответственный исполнитель информирует вышестоящих должностных лиц, готовит в предусмотренных организационно-распорядительными документами

случаях докладные записки, справки, иные документы, содержащие сведения о степени выполнения плана, предложениях о повышении результативности деятельности.



Рисунок 11. Классификация методов и видов контроля в системе прокуратуры

Контроль исполнения планов работы в органах прокуратуры может быть разделен по направлениям.

1. Контроль за исполнением правовых актов Генерального прокурора Российской Федерации. После принятия соответствующего управленческого решения (приказа, указания, распоряжения, инструкции) прокурор-руководитель обеспечивает ознакомление с таким решением оперативных работников, главным образом тех, кто имеет непосредственное отношение к исполнению управленческого акта. Ознакомление может быть дополнено такими мерами контроля, как оперативное совещание или заседание коллегии, где планируются мероприятия по выполнению управленческого

решения. Прокурор-руководитель назначает лиц, персонально ответственных за организацию выполнения управленческого решения, и определяет порядок его выполнения.

2. Контроль работы нижестоящих органов прокуратуры непосредственно на местах. Для осуществления данного вида контроля могут проводиться комплексные, отраслевые, специальные и контрольные проверки.

Комплексные проверки проводятся с целью изучения всего объема работы нижестоящей прокуратуры. Отраслевые проверки направлены на определение состояния нижестоящей прокуратуры по функциональному направлению деятельности. Специальные проверки проводятся с целью оценки состояния работы нижестоящей работы по частным функциональным направлениям. Контрольные проверки осуществляются на основе принятых руководителем прокуратуры или коллегией прокуратуры решений в установленные сроки (например, проверка исполнения предложений) и реализуются с учетом требований соответствующих управленческих актов Генерального прокурора Российской Федерации.

3. Оценка результативности и эффективности деятельности прокуратур, структурных подразделений и отдельных работников. Данная задача не имеет однозначного решения как в практике управления органами и организациями прокуратуры, так и в теории управленческой деятельности в системе прокуратуры. Содержание подходов к оценке эффективности и результативности работы прокуратуры определяется сферой применения конкретных методик и показателей¹. Лишь небольшое количество исследований

¹ См., напр.: Амирбеков К. И. Критерии эффективности деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 2. С. 20—26; Капинус О. С., Казарина А. Х., Андреев Б. В. Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Там же. 2012. № 5. С. 3—14; Кобзарев Ф. М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // Законность. 2014. № 11. С. 20—23; Ляшенов Г. А. Об эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере высшего образования // Юридический мир. 2013. № 1. С. 31—33; Стрельников В. В. Организационно-правовые вопросы, связанные с оценкой эффективности работы органов прокуратуры по противодействию преступлениям и правонарушениям // Право и государство: теория и практика. 2020. № 10 (190). С. 185—187; Чукреев В. А. О проблемах оценки эффективности деятельности современной российской прокуратуры // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 1. С. 89—94; Чурин И. В. Законность нормативных правовых актов как критерий оценки эффективности надзорной деятельности // Законность. 2014. № 1. С. 32—35.

характеризуется комплексностью решения данной проблемы¹. Среди конкретных проблем, требующих проведения дополнительных научных исследований в данном направлении: формулирование терминологического аппарата, разграничение терминов «оценка эффективности» и «оценка результативности» применительно к деятельности системы прокуратуры; выработка принципов и требований оценки эффективности и результативности деятельности системы прокуратуры и ее элементов; обоснование методик оценки эффективности и результативности; выбор критериев и показателей оценки эффективности и результативности.

2.6. Особенности осуществления координации в системе органов прокуратуры. Направления реализации координирующей функции в системе прокуратуры

Общее значение понятия «координация» рассмотрено в первом разделе учебного пособия. Содержание этого понятия можно распространить, учитывая при этом специфику деятельности, на систему прокуратуры. С точки зрения классических положений теории управления некорректно сводить координационную деятельность органов прокуратуры только к согласованию действий правоохранительных органов по противодействию преступлениям (такие подходы к определению понятия «координационная деятельность прокуратуры» можно наблюдать в некоторых исследованиях²), т. е. только к внешнему направлению осуществления координационной функции. Координационная деятельность прокуратуры значительно шире, глубже и многообразней.

Функция координации как неотъемлемая составляющая системы управления, вне зависимости от характера деятельности объектов управления, в деятельности органов прокуратуры реализуется по двум основным направлениям: внутреннему и внешнему (рисунок 12). Координационные механизмы по внешнему и внутреннему направлениям представляют собой сложную систему коммуникаций, связей, способов взаимодействия, урегулированных нормативными правовыми актами:

¹ Жубрин Р. В. Оценка эффективности деятельности органов прокуратуры // Законность. 2014. № 12. С. 46—47 ; Теоретические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры : монография / под общ. ред. Ф. М. Кобзарева. М., 2016. 300 с.

² Якубов С. В. Административно-правовая сфера деятельности органов прокуратуры: координация противодействия правонарушениям : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

1) внутриорганизационные (*горизонтальные*: осуществляемые на одном из иерархических уровней управления в системе прокуратуры; *вертикальные*: функция координации распространяется на один или несколько нижестоящих иерархических уровней системы прокуратуры);

2) межорганизационные (*горизонтальные*: осуществляемые на одном из уровней публичной власти: федеральном, межрегиональном, региональном, местном; *вертикальные*: координационные мероприятия (формы координационной деятельности) распространяются на деятельность одного или нескольких нижестоящих подразделений в системе органов публичной власти).



Рисунок 12. Основные направления осуществления функции координации в системе прокуратуры Российской Федерации

Основное предназначение функции координации в системе прокуратуры, вне зависимости от направленности реализации данной функции (внутренней или внешней), — обеспечение

согласованности в работе иерархических уровней системы управления органами прокуратуры, структурными подразделениями системы прокуратуры (федеральный — Генеральная прокуратура Российской Федерации; региональный — прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры; местный — прокуратуры городов и районов и приравненные к ним специализированные прокуратуры), формирование системы эффективных связей (коммуникаций) между ними. Характер связей, которые возникают в процессе осуществления работы в органах прокуратуры, многообразен и обусловлен содержанием координируемых процессов.

В рамках координации по внутреннему направлению деятельности осуществляется совместное упорядочение, обеспечение согласованности, установление эффективных взаимоотношений и взаимодействий в системе управления органами прокуратуры:

1) между иерархическими уровнями управления системы прокуратуры;

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

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

между иерархическими уровнями управления;

между отдельными отраслями (подотраслями) и направлениями надзорной деятельности для обеспечения синергетического эффекта от осуществления надзорной функции прокуратуры Российской Федерации;

между работниками органов прокуратуры.

Реализация функции координации в системе прокуратуры на внутреннем направлении во многом осуществляется на основе универсальных управленческих принципов, с использованием из-

вестных и апробированных в управленческой практике механизмов и инструментов координации.

Методы и инструменты координации, используемые в системе прокуратуры, могут быть распределены по трем основным группам в зависимости от форм их реализации в практической деятельности (рисунок 13): организационные, технические и юридические.



Рисунок 13. Основные группы методов и инструментов внутренней координации в системе прокуратуры в зависимости от формы их использования

Организационные инструменты координации в системе прокуратуры состоят в обеспечении согласованности между структурными подразделениями, прокурорами на основе использования особых форм внутренних коммуникаций. К инструментам и методам **организационного** характера, используемым для осуществления координации в системе прокуратуры, могут быть отнесены: *совещания* — один из самых распространенных инструментов координации. Совещания представляют собой форму деловых коммуникаций, обмен информацией в которой позволяет создать основу для принятия эффективных управленческих решений.

Помимо непосредственно координирующей задачи, совещания выполняют ряд других, степень проявления и значимость которых будет отличаться: информативную, мотивирующую (привлечение к управлению инициативных сотрудников), интегрирующую, контрольную и др. Существует большое количество признаков, по которым могут быть классифицированы совещания как инструмент координации в органах прокуратуры, например:

а) по периодичности проведения: разовые, регулярные, периодические;

б) по числу участников: в узком составе (до 5—7 работников), расширенном составе (до 8—20 работников), представительные совещания (более 20 работников);

в) в зависимости от стабильности состава участников совещания: с постоянным составом работников; с участниками, приглашенными в зависимости от содержания повестки совещания;

г) в зависимости от повестки проведения: совещания, посвященные формированию и утверждению планов, решению проблем по конкретным направлениям надзорной деятельности, подведению итогов и др.;

д) в зависимости от основной цели совещания:

оперативные, которые созываются для текущего анализа дел и позволяют решить задачу координации усилий работников различных структурных подразделений (иерархических уровней управления) системы прокуратуры;

инструктивные совещания, имеющие целью доведение до его участников значимой информации, определенного алгоритма действий в связи с использованием данной информации;

проблемные совещания, связанные с коллективным поиском оптимальных решений по какой-либо проблеме.

Каждый тип совещания имеет определенные особенности в организации и проведении, что требует учета как условия повышения эффективности данного инструмента координации. Среди типовых недостатков и проблем, которые могут снизить эффективность совещаний, выделяются:

недостатки, связанные с подготовкой совещаний: ошибки в планировании, определении состава участников, определении повестки совещания: отсутствие регламента, несвоевременная рассылка материалов, опоздания, слабая проработка вопросов докладчиков, проблемы обеспеченности техникой и др.;

недостатки, связанные непосредственно с проведением совещаний: превышение регламента и общего запланированного вре-

мени проведения совещания, существенный многократный выход за рамки повестки совещания, нефиксирование обсуждаемых вопросов, неведение протокола и др.;

проблемы контроля исполнения: отсутствие контроля исполнения поручений, нарушение исполнительской дисциплины, повторное обсуждение вопросов, отсутствие материалов совещаний и др.

Проведение результативных совещаний требует учета многочисленных аспектов на каждом из его условных этапов (таблица 7).

Таблица 7

Этапы и особенности проведения совещаний

Этап	Наименование этапа	Содержание этапа и его особенности
1	Организация совещания	1. Определение повестки совещания: время и место проведения, тема, цель, список обсуждаемых вопросов и задач, докладчики, участники, регламент. 2. Планирование совещаний (тех типов, которые могут планироваться) и формирование графика их проведения (для периодических и регулярных). 3. Регламент совещаний
2	Подготовка совещания	1. Рассылка уведомлений о проведении совещания его участникам. 2. Рассылка материалов совещания. 3. Проверка готовности помещения, оборудования и иного материально-технического обеспечения. 4. Изучение материалов докладчиков
3	Проведение совещания	1. Обсуждение вопросов строго в рамках повестки совещания. 2. Координация коммуникаций в рамках совещания. 3. Выбор стиля проведения совещания (стиля управления для совещания). 4. Контроль регламента выступлений. 5. Подготовка проекта протокола совещания. 6. Организация аудио- или видеозаписи совещания
4	Завершение совещания	1. Оформление протокола совещания с учетом мнений докладчиков и участников. 2. Утверждение протокола совещания. 3. Подведение итогов совещания. 4. Рассылка протокола совещания его участникам
5	Контроль совещания	1. Выбор инструментов мониторинга исполнения совещаний: консервативные инструменты (дневники, блокноты и т. д.), использование технических средств для автоматизации контроля (специализированное программное обеспечение, приложения и т. д.).

Этап	Наименование этапа	Содержание этапа и его особенности
		2. Мониторинг исполнения поручений совещания. 3. Оценка исполнительской дисциплины. 4. Подготовка вопросов следующего совещания
6	Анализ совещаний	1. Сбор и обобщение базы данных совещаний. 2. Обобщение истории рассматриваемых вопросов. 3. Обобщение статистики затрат времени на проведение совещаний. 4. Оценка результативности совещаний (отношение выполненных поручений к общему количеству поручений). 5. Оценка эффективности совещаний: превышение или не превышение запланированной продолжительности совещаний, степень выполнения поставленных задач

Некоторые вопросы проведения совещаний в органах прокуратуры регламентированы соответствующими организационно-распорядительными документами: например, Регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации установлены правила проведения координационных совещаний. Данный элемент координационной деятельности будет рассмотрен применительно к осуществлению координирующей функции на внешнем направлении. В соответствии с п. 5.19 Регламента совещания проводятся по мере необходимости. Порядок и сроки их проведения, круг участников определяются в каждом конкретном случае руководителем, который проводит совещание. Данным пунктом также установлены требования к организационному обеспечению совещаний, контролю за исполнением принятых решений и подготовкой необходимых материалов, урегулированы вопросы взаимодействия между структурными подразделениями при подготовке, проведении и контроле оперативных и иных совещаний. Порядок и требования организации, проведения, контроля совещаний установлены и в нижестоящих прокуратурах¹;

коллегии — совещательный орган, который создается в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, прокуратурах субъ-

¹ См., напр.: Об утверждении Регламента прокуратуры Санкт-Петербурга : Приказ прокурора города Санкт-Петербурга от 1 ноября 2016 г. № 117 // Прокуратура Санкт-Петербурга : офиц. сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_78/documents?item=2532773 (дата обращения: 20.02.2022).

ектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах. Координирующая функция коллегий проявляется в том, что они создаются для обсуждения наиболее актуальных вопросов надзорной и иной деятельности, проблем ее осуществления, а также выработки решений в целях преодоления существующих недостатков, повышения эффективности прокурорского надзора;

собрания — организационный инструмент координации в системе управления, имеющий определенные отличия от совещаний, например:

количество участников: собрания, как правило, характеризуются массовостью;

характер обсуждаемых вопросов: собрания посвящены преимущественно общим вопросам, подведению итогов, рассмотрению планов, награждению работников и т. д.;

периодичность проведения;

меньшая координирующая сила.

Для осуществления функции координации в системе прокуратуры может использоваться также такой организационный инструмент, как создание и функционирование временных структур:

рабочие группы формируются для решения конкретной проблемы с привлечением представителей различных структурных подразделений. Например, разделом 6 Регламента урегулированы вопросы формирования и деятельности рабочих групп, формируемых Генеральным прокурором Российской Федерации;

советы могут выполнять консультативные функции, которые охватывают, в том числе, координационные меры. Например, в задачи Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации¹ входит, помимо прочего:

выработка обоснованных рекомендаций по проблемным вопросам прокурорского надзора, правотворческой деятельности, правоприменительной практики;

выработка согласованных позиций по законопроектам в сфере борьбы с преступностью;

разработка рекомендаций на основе проведенных научных экспертиз по спорным или недостаточно урегулированным вопросам применения законов;

¹ Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 3 января 1996 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

оказание методической помощи консультативным советам прокуратур субъектов Российской Федерации, военных и других специализированных прокуратур;

координация работы консультативных советов прокуратур субъектов Федерации, военных и других специализированных прокуратур.

Технические методы и инструменты реализации функции координации на внутреннем направлении в системе прокуратуры разделены на две условных группы: специализированное программное обеспечение, выполняющее координирующие функции, и внешнее (общее) программное обеспечение, используемое для осуществления координации.

Реализация Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры¹ сопровождается постепенной информатизацией и наполнением отдельных функций и направлений деятельности программно-технической составляющей. Например, последовательное внедрение государственной автоматизированной системы правовой статистики (ГАС ПС) не только позволяет создать информационно-аналитическую базу принятия управленческих решений, но и способствует реализации координирующей функции. ГАС ПС представляет собой единую централизованную систему сбора, обработки и хранения статистических данных о зарегистрированных сообщениях о преступлениях, состоянии преступности, состоянии и результатах следственной работы и прокурорского надзора. Наличие оперативной информации о состоянии преступности становится условием принятия результативных решений по противодействию ей.

Кроме специализированного программного обеспечения, косвенно или прямо используемого при осуществлении координации, потенциал имеет внешнее (неспециализированное, общее) программное обеспечение. В настоящее время существует достаточно широкий спектр программных инструментов, зарекомендовавших себя в командной работе при координации действий работников организаций: «Битрикс24», «Мегаплан», «ПланФикс», «Яндекс.Трекер», «Elma Проекты+», «Google Задачи», «Microsoft To-Do» и др. Некоторые из них, при условии отсутствия противоречий, связанных с использованием служеб-

¹ Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № 627 : текст с изм. и доп. на 1 дек. 2021 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ной информации¹, обладают координирующим потенциалом и в системе прокуратуры.

Третью группу составили *юридические методы* и инструменты реализации координационной функции в системе прокуратуры. К ним отнесены следующие подгруппы:

организационно-распорядительные документы, выполняющие, в том числе, функцию координации: приказы, указания, распоряжения, инструкции, положения;

информационно-справочные документы, выполняющие, в том числе, функцию координации: отчеты, докладные записки, доклады, аналитические материалы;

документы планирования: планы, концепции, программы и др.

Организационно-распорядительные документы прокуратуры, будучи формой юридического закрепления принятых управленческих решений, вместе с иными функциями выполняют и координирующую, обеспечивая правовые условия для согласованных действий участников отношений, регламентируемых такими документами.

Координирующая функция информационно-справочных документов состоит в том, что они обеспечивают субъектов управления информационно-аналитическим массивом, позволяющим скорректировать текущую деятельность прокуратур. Таким образом создаются дополнительные условия для повышения согласованности действий структурных подразделений и работников органов прокуратуры.

Документы планирования также выполняют координирующую функцию. Цели и задачи документов планирования выступают ориентиром для структурных подразделений и работников органов прокуратуры, повышая степень согласованности их деятельности. Например, реализация Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры направлена на формирование устойчивых тенденций цифровой трансформации органов прокуратуры, включая, помимо прочего, обеспечение согласованного развития цифровой экосистемы органов прокуратуры (включающей цифровую среду, а также правила и механизмы взаимодействия между собой органов прокуратуры, граждан, бизнеса, власти, меж-

¹ Об утверждении и введении в действие Инструкции пользователю служебной ПЭВМ органов и организаций прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 8 сентября 2016 г. № 565 : текст с изм. и доп. на 27 июля 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дународного сообщества) и других субъектов контрольно-надзорной деятельности системы государственного управления России¹.

Осуществление координации на внешнем направлении можно разделить на две группы: а) координация деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности; б) координация противодействия нарушениям непроступного характера. В свою очередь координация деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности, в зависимости от иерархического уровня реализации координирующей функции, включает следующие направления:

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на *межгосударственном уровне* осуществляется Генеральными прокурорами государств — членов международных соглашений о координационной деятельности в сфере противодействия преступности;

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на *федеральном уровне* осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации;

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на *межрегиональном уровне* осуществляется управлениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах;

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на *региональном уровне* осуществляется прокурорами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур;

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на *местном уровне* осуществляется прокурорами городов и районов и приравненными к ним специализированными прокурорами.

Вопросы координационной деятельности в системе прокуратуры рассмотрены в трудах достаточно широкого круга исследователей, которые опираются преимущественно на действующую правовую базу, регламентирующую согласование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью².

¹ Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № 627 : текст с изм. и доп. на 1 дек. 2021 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См., напр.: Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : монография / [К. И. Амирбеков, В. К. Артеменков, Т. А. Боголюбова и др.] ; под общ. ред. Ф. М. Кобзарева. М., 2016. 254 с. ;

Материально-правовой основой осуществления органами прокуратуры функции координации во внешнем направлении противодействия преступности являются положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в том числе ст. 8, определяющая:

а) субъектов координационной деятельности, которыми являются Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры;

б) объекты координационной деятельности: деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов;

в) полномочия, которыми наделены прокуроры (только руководители органов прокуратуры, назначенные на соответствующие должности либо исполняющие обязанности соответствующего руководителя) для обеспечения координационной функции по борьбе с преступностью:

созыв координационных совещаний;

организация рабочих групп;

истребование статистической и другой необходимой информации;

иные полномочия, осуществляемые в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утверждаемым Президентом Российской Федерации (Положение о координации)¹.

В наибольшей степени координационная функция по противодействию преступности на межгосударственном уровне развита в рамках взаимодействия прокуратур стран постсоветского пространства. В этом плане можно выделить Положение о Коорди-

Бабаев С. Н. Координация прокураторной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : учебное пособие. Воронеж, 2019. 100 с. ; Настольная книга прокурора. Ч. 2. С. 341—372 ; Координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : учебное пособие для обучающихся по программам специалитета, магистратуры и дополнительного профессионального образования / О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Д. А. Луныков [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2021. 176 с. ; Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией : пособие / [А. В. Кудашкин (рук. авт. коллектива) и др.] ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2011. 134 с.

¹ О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 : текст с изм. и доп. на 31 дек. 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

национном совете генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств, которое определяет правовой статус, функции и организационные основы деятельности Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников Содружества Независимых Государств. Основным инструментом (формой) координации на межгосударственном уровне являются заседания Координационного совета.

Правовым актом, детально регламентирующим координирующую функцию на внешнем направлении, связанную с согласованием деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на федеральном, межрегиональном, региональном и местном направлениях, является Положение о координации. С точки зрения теоретических и прикладных вопросов организации управления, выбора механизмов согласования объектов координационной деятельности ключевое значение приобретают формы координации деятельности, закрепленные в Положении о координации, в соответствии с п. 6 которого основными формами координации деятельности правоохранительных органов являются:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;

- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;

- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;

- выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Кроме перечисленных форм (инструментов, методов, способов) координации, осуществляемых органами прокуратуры на внешнем направлении, выделяются и другие:

проведение межведомственных совещаний;

создание межведомственных рабочих групп;

совместная разработка правоохранительными органами предложений для включения их в региональные и местные программы борьбы с преступностью, принимаемые соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления;

согласованное участие прокуроров в исполнении региональных и местных программ борьбы с преступностью;

проведение совместных семинаров и конференций¹.

Проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов является наиболее значимой и распространенной формой координации, реализуемой системой прокуратуры на внешнем направлении. В этом плане следует различать координационные совещания руководителей правоохранительных органов и межведомственные совещания. Отличия состоят:

в периодичности проведения и степени регулярности;

составе участников и председательствующих;

круге обсуждаемых вопросов;

порядке проведения.

Среди проблем, снижающих эффективность осуществления функции координации на внешнем направлении, связанной с согласованием деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, и требующих решения, выделяются:

формализм и поверхностность в координационной работе: составление планов на основе «механического» переноса в них мероприятий из других планов работы правоохранительных органов, не имеющих отношения к координации их деятельности;

недостаточный контроль исполнения принимаемых решений;

отсутствие системности (регулярности, планомерности, комплексности) в обсуждении планов координационной деятельности, внеплановых координационных мероприятий;

составление отчетов о проделанной координационной работе на основе сведений о проведении мероприятий по другим планам деятельности правоохранительных органов;

недостаточный уровень информационно-аналитического обеспечения координационной деятельности;

¹ Настольная книга прокурора. Ч. 2. С. 341—372.

недостатки и упущения в организации взаимодействия правоохранительных и иных органов по борьбе с преступностью¹.

Другой блок функций координационной деятельности системы прокуратуры на внешнем направлении связан с согласованием деятельности государственных органов, иных органов и организаций по противодействию нарушениям непроступного характера. На основе аналогичного — иерархического — критерия можно выделить основные направления координационной деятельности прокуратуры по противодействию непроступным нарушениям закона:

координация противодействия нарушениям непроступного характера на *федеральном уровне*;

координация противодействия нарушениям непроступного характера на *межрегиональном уровне*;

координация противодействия нарушениям непроступного характера на *региональном уровне*;

координация противодействия нарушениям непроступного характера на *местном уровне*.

В отличие от координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью данное направление координационной деятельности системы прокуратуры регламентировано в гораздо меньшей степени. Поэтому справедливыми являются предложения о необходимости совершенствования правового регулирования данного направления управленческой деятельности системы прокуратуры².

¹ Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2012 г. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Якубов С. В. Указ. соч.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие управленческих отношений охватывает период значительно более длительный, чем период формирования современной науки управления. Если формирование управленческих отношений, закономерностей, принципов и методов управления происходило на протяжении нескольких тысяч лет, то научное осмысление данных отношений имеет историю, немногим превышающую сто лет.

В рамках условных исторических периодов, объединяющих относительно однородную группу управленческих отношений, выделяются несколько управленческих революций (от пяти до семи, в зависимости от подхода к периодизации). Научное обобщение закономерностей, принципов и методов управления в социальных системах, ускорившееся после первой и второй промышленных революций, положено в основу формирования самостоятельной области знаний — теории управления или управленческой науки (науки управления).

Современная наука управления систематизирует технологии, принципы, методы, инструменты, функции и другие аспекты управленческой деятельности, в своей совокупности направленные на принятие оптимальных управленческих решений субъектами управления и повышение эффективности функционирования объектов управления — тех или иных социальных систем. Наука управления рассматривается как упорядоченная система научных взглядов, концепций и теорий.

За время своего формирования наука управления развивалась «вширь» и «вглубь»: ее положения, изначально разработанные в большей степени для организаций негосударственного сектора экономики, активно внедряются и адаптируются не только при осуществлении управленческих процессов в отдельных отраслях и сферах экономической деятельности, но и применительно к деятельности органов и организаций сферы государственного управления. Управленческие отношения, возникающие в сфере правоохранительной деятельности, в том числе в управлении органами и организациями системы прокуратуры, характеризуются глубокой специфичностью.

Большая часть функций управления в системе органов и организаций прокуратуры реализуется по двум направлениям: внешнему и внутреннему.

Высокая степень регламентации управленческих отношений является особенностью системы управления в прокуратуре Российской Федерации. Каждая из функций управления обретает свою специфику в связи с основными целями и задачами функционирования прокуратуры Российской Федерации.

В заключение отметим, что одна из основных задач организации эффективного управления в системе прокуратуры состоит в обеспечении баланса между результативностью управленческой деятельности и выполнением основных целей прокуратуры Российской Федерации: в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Астахова, Н. И. Теория управления : учебник для вузов / Н. И. Астахова, Г. И. Москвитин. — Москва : Юрайт, 2020. — 375 с. — URL: <https://urait.ru/bcode/450080> (дата обращения: 04.01.2022).
2. Афанасьев, В. С. Социальный менеджмент : учебник / В. С. Афанасьев. — Москва : Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1999. — 384 с.
3. Бабаев, М. М. Риск-ориентированное правосудие / М. М. Бабаев // Всероссийский криминологический журнал. — 2021. — Т. 15, № 2. — С. 167—180.
4. Батурин, В. К. Общая теория управления : учебное пособие / В. К. Батурин. — Москва : Юнити, 2012. — 488 с.
5. Болукова, И. А. Совершенствование управления законодательной деятельностью на основе применения стандартов менеджмента качества / И. А. Болукова // Современные наукоемкие технологии. — 2013. — № 8-2. — С. 182—184.
6. Важенин, С. Г. Идентификация и оценка территориальной конкуренции / С. Г. Важенин, И. С. Важенина // Экономика региона. — 2012. — № 1 (29). — С. 29—40.
7. Выдрин, И. В. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями / И. В. Выдрин // Вестник Уральского института экономики, управления и права. — 2010. — № 2 (11). — С. 67—73.
8. Гапоненко, А. Л. Теория управления : учебник и практикум для вузов / А. Л. Гапоненко, М. В. Савельева. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2022. — 336 с. — URL: <https://urait.ru/bcode/489005> (дата обращения: 04.01.2022).
9. Глухов, В. В. Менеджмент : учебник / В. В. Глухов. — 2-е изд., испр. и доп. — Санкт-Петербург : Лань, 2002. — 528 с.
10. Гнатышина, Е. А. Менеджмент: теория и практика управления : коллективная монография / Е. А. Гнатышина, Е. В. Гнатышина, Д. Н. Корнеев [и др.]. — Челябинск : Цицеро, 2016. — 235 с.
11. Гыязов, А. Т. Государственное управление и региональный менеджмент в современных российских условиях: вызовы, проблемы и перспективы / А. Т. Гыязов // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия: Социально-экономические науки. — 2020. — Т. 13, № 5. — С. 292—293.
12. Дауешов, Х. З. Проектный менеджмент как эффективный метод управления изменениями по противодействию преступности в органах прокуратуры Республики Казахстан / Х. З. Дауешов // Образование и право. — 2021. — № 4. — С. 216—219.
13. Дорофеева, Л. И. Основы теории управления : учебник и практикум для академического бакалавриата / Л. И. Дорофеева. — 3-е изд., испр. и доп. — Саратов, 2018. — 460 с.

14. Досымбекова, Р. Ш. Менеджмент в правоохранительных органах: кадры и персонал / Р. Ш. Досымбекова // Наука и новые технологии. — 2014. — № 5. — С. 181—184.

15. Дятлов, А. В. Институт сити-менеджмента в современной России: административная и общественная состоятельность (на примере муниципальных образований Южного федерального округа) : монография / А. В. Дятлов, В. В. Ковалев, А. В. Сериков. — Ростов-на-Дону ; Таганрог : Южный федеральный университет, 2020. — 205 с.

16. Жукова, А. Г. Развитие сектора государственного управления на основе менеджмента качества : монография / А. Г. Жуков. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2021. — 143 с.

17. Исламов, А. М. Ориентация органов прокуратуры на реализацию принципов системы менеджмента качества / А. М. Исламов, К. Ш. Ямалетдинова, М. С. Судницын // Качество. Инновации. Образование. — 2005. — № 4 (16). — С. 36—41.

18. Кандрина, Н. А. Модели организации муниципального управления, глава муниципального образования и сити-менеджер / Н. А. Кандрина // Вестник Алтайской академии экономики и права. — 2011. — № 3 (21). — С. 39—43.

19. Кнорринг, В. И. Теория, практика и искусство управления : учебник / В. И. Кнорринг. — 2-е изд., изм. и доп. — Москва : Норма ; Инфра-М, 2001. — 528 с.

20. Корытин, А. В. Налоговые инструменты межрегиональной конкуренции за инвестиции (опыт Канады) / А. В. Корытин // Финансы. — 2021. — № 10. — С. 59—64.

21. Косоруков, А. А. Цифровое правительство в практике современного государственного управления (на примере Российской Федерации) / А. А. Косоруков // Тренды и управление. — 2017. — № 4. — С. 81—96.

22. Кузьмин, В. В. Увольнение сити-менеджеров за коррупционные правонарушения / В. В. Кузьмин // Законность. — 2014. — № 4 (954). — С. 48—51.

23. Кузьмин, С. А. Современные модели менеджмента качества в судебно-экспертной деятельности / С. А. Кузьмин // Теория и практика судебной экспертизы. — 2016. — № 3 (43). — С. 18—27.

24. Куприянов, Ю. В. Бизнес-системы. Основы теории управления : учебное пособие для вузов / Ю. В. Куприянов. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2021. — 217 с.

25. Лапо, В. Ф. Оценка межрегиональной конкуренции за инвестиции с привлечением законодательных методов стимулирования / В. Ф. Лапо // Экономика региона. — 2020. — Т. 16, № 2. — С. 649—665.

26. Лукин, А. Н. Технологии проектного менеджмента в государственном управлении / А. Н. Лукин, В. А. Ткаченко // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. — 2019. — № 1 (3). — С. 235—239.

27. Макрусев, В. В. Таможенный менеджмент : учебное пособие / В. В. Макрусев. — Москва : Российская таможенная академия, 2009. — 276 с.
28. Малышева, М. А. Теория и методы современного государственного управления : учебно-методическое пособие / М. А. Малышева. — Санкт-Петербург : НИУ ВШЭ, 2011. — 280 с.
29. Маркушин, А. Г. Основы управления в органах внутренних дел : учебник для вузов / А. Г. Маркушин, О. Л. Морозов. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2021. — 311 с. — URL: <https://urait.ru/bcode/469498> (дата обращения: 04.01.2022).
30. Медведева, Т. А. Основы теории управления : учебник и практикум для вузов / Т. А. Медведева. — Москва : Юрайт, 2022. — 191 с.
31. Мескон, М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; пер. с англ. О. И. Медведь. — 3-е изд. — Москва : Вильямс, 2016 — 665 с.
32. Мухин, В. И. Основы теории управления : учебник / В. И. Мухин. — Москва : Экзамен, 2002. — 254 с.
33. Норман, У. Теория интересов, корпоративное управление и государственный менеджмент (чему может научить в постэкономическую эпоху история государственных предприятий?) / У. Норман, Д. Хит // Экономическая политика. — 2006. — № 4. — С. 73—97.
34. Панина, О. В. Стратегический государственный менеджмент как инструмент адаптации государственного управления к изменяющимся внешним условиям / О. В. Панина // Самоуправление. — 2021. — № 3 (125). — С. 517—519.
35. Поляков, М. П. Прокурорский надзор : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / М. П. Поляков, А. В. Федулов, С. В. Власова, М. В. Лапатников ; под общ. ред. М. П. Полякова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2018. — 322 с.
36. Попова, Н. Ф. Основы управления в правоохранительных органах : учебник и практикум для вузов / Н. Ф. Попова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2020. — 287 с. — URL: <https://urait.ru/bcode/451098> (дата обращения: 04.01.2022).
37. Семенов, В. А. Политический менеджмент : учебное пособие для вузов / В. А. Семенов, В. Н. Колесников. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2022. — 298 с.
38. Симагина, О. В. Теория управления : учебное пособие / О. В. Симагина. — Новосибирск : СибАГС, 2014. — 135 с.
39. Системная организация законодательства. Часть 1. Законодательство в системе законодательного регулирования // Аналитический вестник / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2004. — № 16 (236). — 78 с. — URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d45e4efcb247242f5b.pdf> (дата обращения: 19.01.2022).

40. Тебекин, А. В. Управление организацией : монография / А. В. Тебекин, В. Б. Мантусов. — Москва : Российская таможенная академия, 2016. — 312 с.

41. Титов, В. Н. Теория и история менеджмента : учебник и практикум для вузов / В. Н. Титов, Г. Н. Суханова. — Москва : Юрайт, 2022. — 487 с.

42. Федорченко, С. Н. Технологии политического менеджмента в партийном строительстве России / С. Н. Федорченко, М. В. Рыбина // Известия МГТУ МАМИ. — 2013. — Т. 2, № 4 (18). — С. 228—237.

43. Федорченко, С. Н. Эхо партийного менеджмента: доверие московской молодежи к Государственной Думе Российской Федерации / С. Н. Федорченко, С. А. Мякотин // Центральноевропейские политические исследования. — 2016. — № 1. — С. 231—258.

44. Цевелева, И. В. Форсайт-прогнозирование конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе с использованием методов деликт-менеджмента / И. В. Цевелева, Г. П. Старинов // Вестник Владимирского юридического института. — 2017. — № 1 (42). — С. 153—156.

45. Чарльз, М. Т. Будущие тенденции в работе полиции и полицейском менеджменте / М. Т. Чарльз, В. А., Сергевнин, А. Копей, Д. А. Задорский // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2000. — № 3 (7). — С. 38—40.

46. Юрченко, Л. В. Теоретические основы восстановительного правосудия. Методика «кейс менеджмента» / Л. В. Юрченко // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2010. — № 3 (109). — С. 164—168.

Учебное издание

*Шамиль Мурадович ШУРПАЕВ,
кандидат экономических наук*

ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ

**Учебное пособие
для обучающихся по программам специалитета**

Редактор *О. А. Хропина*
Компьютерная правка и верстка *Н. И. Кузнецовой*

Подписано в печать 27.05.2022. Формат 60х90/16.
Печ. л. 7,5. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—70). Заказ 8/22.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44