

Политика и Общество*Правильная ссылка на статью:*

Карпышева Ю.О. О проактивности и стратегическом планировании прокурорской деятельности // Политика и Общество. 2024. № 3. DOI: 10.7256/2454-0684.2024.3.71857 EDN: IW TYAT URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=71857

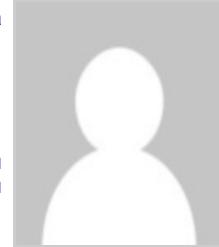
О проактивности и стратегическом планировании прокурорской деятельности

Карпышева Юлия Олеговна

ORCID: 0000-0003-1111-0662

кандидат юридических наук

доцент, кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации



664035, Россия, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1

[✉ jillianr@mail.ru](mailto:jillianr@mail.ru)[Статья из рубрики "ЧЕЛОВЕК И ТРУД"](#)**DOI:**

10.7256/2454-0684.2024.3.71857

EDN:

IW TYAT

Дата направления статьи в редакцию:

26-09-2024

Дата публикации:

03-10-2024

Аннотация: Объектом настоящего исследования стала совокупность общественных отношений, возникающих при планировании и осуществлении прокурорской деятельности. Предметом исследования выступили возможности применения к деятельности прокурора особенностей, свойственных проактивности как качеству, присущему управлению функциям. Целью исследования стало изучение особенностей организации проактивной деятельности прокурора. Выбор указанных объекта, предмета и цели исследования обусловлен возрастающей в последнее время ролью работы государственных и муниципальных органов "на опережение", что во многом обеспечивается стратегическим планированием их деятельности. При этом, не

смотря на то, что проактивности в разных сферах общественных отношений уже посвящено немало научных работ, особенности применения данного термина к прокуратуре Российской Федерации до настоящего времени не нашло достаточного освещения. Методологической основой данного исследования послужил общий диалектический метод научного познания, носящий универсальный характер, а также методы логической дедукции, индукции, познавательные методы и приемы наблюдения, сравнения, анализа, обобщения и описания. По результатам проведенного исследования автор приходит к выводу, что проактивной может считаться такая деятельность прокурора, которая направлена не только на устранение выявляемых нарушений закона, возмещение причиненного вреда и привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, но и на профилактику возможных нарушений в будущем путем реагирования, в том числе, на причины и условия, способствовавшие возникновению выявленных нарушений. Помимо этого проактивная деятельность прокурора должна основываться на принципах стратегического планирования, которые необходимо использовать при организации работы на отдельных направлениях. При стратегическом планировании ставятся цели, которые желает достичь прокурор на поднадзорной территории в определенной сфере общественных отношений, а также разрабатывается ряд задач и перечень мероприятий, решение и выполнение которых позволит достичь поставленных целей. При этом важно, чтобы достижение заданных целей и решение необходимых для этого задач было посильно для конкретного прокурора с учетом имеющейся у него компетенции и специфики поднадзорной территории.

Ключевые слова:

прокурорский надзор, проактивность, проактивный прокурорский надзор, организация работы, национальные проекты, профилактика правонарушений, стратегическое планирование, прокуратура, национальная безопасность, управление

Возникновение новых и усиление уже имеющихся угроз для российского государства, в том числе со стороны недружественных стран, способствует выработке новых подходов к осуществлению деятельности со стороны государственных и муниципальных органов. Значимым событием в этой сфере можно назвать внедрение метода стратегического планирования, основы которого закреплены в федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ). В пояснительной записке к законопроекту, впоследствии преобразовавшемуся в Закон № 172-ФЗ, отмечалось, что основной его идеей является «создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны».

Под стратегическим планированием в Законе № 172-ФЗ понимается деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики, сфер государственного, муниципального управления, а также обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В основу функционирования системы стратегического планирования заложена разработка и реализация соответствующих документов, которые представляют собой «документированную информацию, разрабатываемую, рассматриваемую и утверждаемую (одобряемую) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования».

Пожалуй, одним из самых ярких примером использования метода стратегического планирования можно назвать реализацию национальных проектов, разработка которых основана на национальных целях и целевых показателях, которые должны быть достигнуты в социально-экономическом развитии страны во исполнение указов Президента России от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (данный указ Президента России утратил силу, однако с учетом его положений осуществлялась реализация национальных проектов до 2024 года) и от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

На изменение подходов к государственному управлению обращается внимание и представителями научного сообщества. Так, Т. В. Щукина отмечает, что «в настоящее время государство инициирует проекты, предлагает концепции решения стратегических задач развития РФ и социально-экономических проблем. Оно приглашает к их разрешению структуры государственного сектора, частный бизнес и организации общественного сектора, объединяя всех в целях изыскания внутренних ресурсов в достижении поставленных целей. Обеспечивает на 90% финансирование проектов из федерального бюджета. В этом случае, необходим жесткий контроль за расходованием бюджетных ресурсов, как со стороны государства, так и со стороны общества» [\[1, с. 38\]](#).

Данное утверждение видится обоснованным. С учетом значимости поставленных государством задач и необходимости неусыпного контроля за использованием бюджетных средств, выделяемых на реализацию национальных проектов, а также фактического достижения поставленных Президентом России целей Генеральным прокурором 14 марта 2019 года был издан приказ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» (далее – приказ ГП РФ № 192), в котором нижестоящие прокуроры ориентированы на необходимость обеспечения системного и эффективного надзорного сопровождения реализации национальных проектов, соответствующий надзор назван одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры.

В дальнейшем, в 2023 году, выступая на 21-ом заседании Генеральных прокуроров государств – членов Шанхайской организации сотрудничества с докладом об особенностях осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при реализации национальных проектов Генеральный прокурор Российской Федерации отметил, что одной из задач, стоящих перед прокуратурой России, является «прежде всего профилактика нарушений, в том числе посредством организации проактивного надзора» [\[2\]](#).

Термины «надзорное сопровождение» и «проактивный надзор» являются новыми для прокурорской деятельности. И если относительно сущности и особенностей надзорного сопровождения представителями научного сообщества уже сформирован ряд позиций [\[3\]](#),

[\[4\]](#), то исследований особенностей проактивного прокурорского надзора до настоящего времени практически не проводилось.

Вместе с тем, о проактивности управленческой деятельности сказано уже довольно много. «Проактивность» периодически упоминается в докладах высших должностных лиц страны [\[5, 6\]](#), данный термин начал использоваться в законодательстве, в частности упомянут в федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», периодически используется в научных работах. Однако, что интересно, законодателем понятие проактивности в нормативно-правовых актах не приводится (определенена только аналогия с таким понятием как упреждение), представители же научного сообщества рассматривают проактивность в различных сферах управленческой деятельности (применительно к экономике, национальной безопасности, юриспруденции) и психологии [\[7, 8, 9, 10\]](#).

Так, например, В. В. Чистюхин определяет проактивность как «поведение, выражающееся в готовности действовать активно и самостоятельно, а также осуществлять конкретные мероприятия, обусловливающие достижение заданных целей, умение планировать и корректировать свои действия, исходя из текущей обстановки и меняющихся обстоятельств» [\[10, с. 67\]](#). О. А. Аникеева и В. В. Сизикова отмечают, что термин «проактивность» используется в психологических науках и относится к модели поведения личности, которая активно относится к окружающей социальной среде, способна осознавать опасности и риски, понимает свою ответственность и принимает решения, которые помогают в преодолении трудной жизненной ситуации, а не перекладывает ответственность на других или на обстоятельства [\[11\]](#). В статье, посвященной проблемам обеспечения национальной безопасности, Е. Г. Никитенко, И. М. Синицын, Н. А. Сергеев называют проактивность стратегемностью и определяют ее как «способность системы обеспечения национальной безопасности, используя механизмы стратегического предвидения, предпринимать меры по заблаговременному купированию источников вызовов и угроз, с одной стороны, и целенаправленному созданию благоприятных условий для собственного роста и развития – с другой». При этом стратегемности противопоставляется ситуативность, иначе называемая реактивностью, которая представляет собой способность системы обеспечения национальной безопасности оперативно реагировать на потоки плохо прогнозируемых внешних и внутренних вызовов и угроз, с одной стороны, и использовать складывающиеся благоприятные условия для роста и развития страны – с другой [\[7, с. 56\]](#).

Интересно, что проактивности посвящены и работы зарубежных авторов. Так, например, Стивен Р. Кови [\[12\]](#), рассуждая о проактивности, выделял так называемый круг влияния и круг забот. В круг забот входят обстоятельства, на которые обычный человек повлиять не в силах (например, экономическая и / или политическая обстановка в стране, природные явления). Круг влияния же включает обстоятельства, на которые, напротив, воздействие возможно (например, уровень образования и направление подготовки, установление межличностных отношений). Проактивный человек концентрирует силы на круге влияния, изменяя в своей жизни обстоятельства, доставляющие или способные доставить дискомфорт, реактивный человек фокусируется на неподвластных ему факторах или сиюминутных обстоятельствах, не влияющих на состояние дел в целом [\[13\]](#).

Таким образом, думается, что проактивность – это определенное свойство организации деятельности: умение правильно расставлять приоритеты, определять цели,

прогнозировать возможные проблемы в достижении поставленных целей и своевременно принимать меры по их нейтрализации, действовать на опережение, используя имеющиеся ресурсы. Иными словами, это умение разрабатывать стратегию действий в долгосрочной перспективе. Все вышеназванное в полной мере относится и к организации надзорной деятельности прокурора.

Вместе с тем, в соответствии со ст. 21 федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), предметом надзора за исполнением законов является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на ее территории, поднадзорными прокурору органами, организациями и лицами, а также соответствие законам правовых актов, ими издаваемых. При этом, проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Исходя из изложенного, возникает вопрос, каким образом можно осуществлять проактивный (или упреждающий) надзор, если такой надзор должен быть направлен на предупреждение нарушений, иными словами, нарушение еще не свершилось, а проверить и принять меры уже необходимо.

Думается, что принципиальных противоречий в данном случае нет. Если рассматривать проактивность как свойство организации надзорной деятельности, то проактивным будет надзор, который соответствующим образом организован и направлен на своевременное принятие мер в случаях, когда некоторые нарушения закона уже допущены и реагирование на них необходимо, в том числе, для предотвращения в долгосрочной перспективе более серьезных нарушений закона.

Профилактика нарушений является неотъемлемой частью деятельности прокурора, о чем в научной литературе сказано уже довольно много [14, 15, 16]. Такие меры прокурорского реагирования как предостережение о недопустимости нарушения закона, протест прокурора носят явный профилактический характер. Статья 24 Закона о прокуратуре предусматривает принятие поднадзорным лицом, которому внесено представление, мер по устранению не только самих нарушений закона, но и причин и условий, которые им способствовали. Пункт 7.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 06.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ ГП РФ № 195) предписывает прокурорам акцентировать внимание на приоритетности задач по оперативному устранению допущенных нарушений законов, прав и свобод человека и гражданина, причин и условий, им способствующих. В пункте 16 приказа ГП РФ № 195 обращено внимание на необходимость в документах прокурорского реагирования излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали.

Таким образом, при выявлении нарушений в ходе проверки исполнения законов прокурору следует обращать внимание на те обстоятельства, которые послужили причинами и условиями возникновения таких нарушений, и принимая меры прокурорского реагирования требовать их устранения.

Вместе с тем, не стоит забывать о таких важных компонентах организации работы прокурора как информационно-аналитическая деятельность и неразрывно с ней связанные планирование и прогнозирование.

Информационно-аналитическая деятельность является одним из важнейших направлений в организации работы органов прокуратуры всех звеньев. В ее основу положен анализ состояния законности, под которым понимают положение дел с преступностью и нарушениями законов непреступного характера [\[17, с. 47\]](#).

Состояние законности характеризуется совокупностью количественных и качественных показателей, отражающих реальное исполнение требований закона в исследуемые промежутки (интервалы) времени. Состояние преступности же характеризуется совокупностью количественных и качественных показателей, отражающих на каждый исследуемый период (в соотнесении с избранными для анализа базовыми значениями) ситуацию несоблюдения установленных законом запретов путем совершения уголовно наказуемых деяний различной степени тяжести [\[18\]](#).

Для получения достоверной картины о состоянии дел в той или иной сфере общественной жизни, прокурор должен вести работу по установлению состояния правонарушаемости в регионе (стране) уголовно-правового, административного, гражданско-деликтного характера, структуры, динамики, закономерностей развития этих процессов, факторов, детерминирующих их совершение, обстоятельств, им способствующих [\[18\]](#).

Анализируя состояние законности, прокурор рассматривает проблему в целом, а не по отдельным секторам, как это делают, например, контрольно-надзорные органы. Задача прокурора оценить результаты правоприменения на наличие правовых пробелов, сложностей в реализации норм закона, и т.д. Помимо этого, он будет оценивать и выявляемые органами контроля (надзора) нарушения в данной сфере, а также принимаемые для их нейтрализации меры, изучать судебную практику (как гражданско-правовую, так и практику судов по рассмотрению уголовных дел). Итогом такой работы, как правило, является определение основных тенденций развития тех или иных процессов, что позволяет делать определенные прогнозы развития состояния законности для разработки стратегии прокурорской деятельности.

Получив представление о тенденциях развития как позитивных, так и негативных явлений в той или иной сфере общественной жизни, прокурор определяет наиболее актуальные направления своей деятельности, с тем, чтобы обеспечить оперативное воздействие на факторы, отрицательно влияющие на состояние законности на поднадзорной территории [\[19\]](#). Например, осуществляя надзор за исполнением законов о реализации национальных проектов, прокурор может констатировать наличие проблем с исполнением государственных / муниципальных контрактов на строительство социальных объектов в связи с некачественной подготовкой проектно-сметной документации и / или выделением муниципалитетом «проблемных» земельных участков (заболоченных, со сложным рельефом, с близким расположением грунтовых вод, и т.д.). Если проблема с разработкой документации характерна для конкретной проектной организации, то есть все основания с учетом сведений о состоянии законности запланировать и провести ее проверку. В случае выявления нарушений закона в деятельности такой организации, принятие мер прокурорского реагирования должно повлиять и на причины и условия их возникновения, тем самым предотвратить повторения подобных фактов, улучшить качество проектно-сметной документации и уменьшить количество проблем со строительством социальных объектов в будущем. Если же имеется проблема с земельными участками, то, опираясь на те же сведения о состоянии законности, прокурор также проводит проверку органов местного самоуправления и принимает к ним меры.

Иными словами, прокурор, обладая комплексной информацией о развитии ситуации, имеет больше возможностей комплексно же на нее влиять, пусть не устранив полностью негативные факторы, но принимая меры к их уменьшению, а в случае отсутствия полномочий – сообщает в компетентные органы власти об обнаруженной проблеме и возможных путях ее решения (например, при выявлении пробела в законодательстве и возникающих в связи с этим сложностей, прокурор направляет соответствующую информацию в органы, обладающие законодательной инициативой). Приведенные примеры использования результатов анализа состояния законности не являются исчерпывающими.

Как уже отмечалось, с учетом полученных в ходе информационно-аналитической деятельности сведений, осуществляется прогнозирование развития ситуации на поднадзорной территории и за ее пределами, а также планирование дальнейшей деятельности прокурора.

В науке прогнозирование рассматривается как отдельная самостоятельная функция управления. Применительно к деятельности органов прокуратуры целями прогнозирования являются: понижение степени неопределенности управлеченческих ситуаций; представление о возможных последствиях принимаемых управлеченческих решений. Прогностическая информация и сделанные на ее основе прогнозы позволяют произвести выбор оптимальных управлеченческих решений [\[20, с. 47-48\]](#).

Кроме того, отмечается, что комплексный и глубокий прогноз, организованный под непосредственным руководством прокурора: помогает найти проблемные ситуации, решение которых может быть предусмотрено в плане, тем самым способствует уточнению плановых задач; позволяет охарактеризовать множество допустимых траекторий развития, вокруг одной из которых затем происходит детализация плана, т.е. благодаря процессу прогнозирования появляется возможность зафиксировать ряд ограничений, существенных при составлении плана; позволяет предвидеть некоторые косвенные последствия реализации плана, характеристика которых не является составной частью последнего, и тем самым оценить вариант планового решения или его отдельных компонентов по весьма разнообразному кругу факторов. Планирование фактически взаимопроникает в сферу прогнозирования, так как составление качественного прогноза возможно только при эффективной информационно-аналитической работе [\[20, с. 47-48\]](#).

Таким образом, для осуществления проактивного прокурорского надзора необходим переход от обычного планирования к стратегическому планированию деятельности прокуратуры. В этом случае, логично обратиться к положениям Закона № 172-ФЗ, где прописаны особенности такого. Во-первых, как уже отмечалось выше, стратегическое планирование основано на глубоком анализе полученной информации о состоянии законности на поднадзорной территории и прогнозировании дальнейшего развития ситуации. Во-вторых, в основу стратегического планирования положено целеполагание, а документы стратегического планирования должны иметь определенную структуру – цель, которую необходимо достичь выполнением плана, задачи, решение которых будет способствовать достижению поставленных целей, перечень мероприятий, которые необходимо выполнить для решения обозначенных задач, ресурсы, для выполнения мероприятий и индикаторы результативности для отслеживания эффективности выполняемых мероприятий, решения поставленных задач и достижения установленной цели.

Думается, что в целом план работы прокуратуры сделать стратегическим непросто, так как ее деятельность масштабна, и описать все нюансы по всем направлениям в едином документе будет затруднительно. В этой связи видится возможным составление стратегических планов по конкретным направлениям деятельности, с внесением в план работы прокуратуры конкретных проверочных и иных мероприятий уже из них. Допустим, разрабатывая стратегический план деятельности по надзору за исполнением законов при реализации национальных проектов, прокурор должен определить, каких целей он стремится достичь в ходе реализации данного плана. Полагаем, для приведенного примера целью может быть обозначено надлежащее исполнение государственных / муниципальных контрактов на поднадзорной территории. Далее определяются задачи, которые нужно решить для достижения цели. При этом, важным фактором является то, что поставленные задачи должны быть решаемы на том уровне, на котором формулируются. Только в этом случае воздействие на них может считаться проактивным. Таковыми можно обозначить обеспечение своевременности исполнения контракта, качества выполненных работ, оказанных услуг, неизменность их стоимости, достижение социально-экономического результата. Далее формулируются мероприятия для решения каждой из задач с учетом выявленных в ходе анализа проблем, характерных для конкретной территории, например, для обеспечения своевременности исполнения контракта возможно запланировать проверку органов местного самоуправления на предмет исполнения законодательства о контрактной системе (в части проведения конкурсных процедур, подбора поставщиков, содержания и условий договоров, законности и своевременности их оплаты, и т.д.), земельного и градостроительного законодательства (при выделении земельных участков, разработки или изменении документов территориального планирования, предоставление разрешительной документации, и т.д.), и иного законодательства при наличии такой необходимости. Также возможно проведение проверок в отношении подрядных организаций на предмет их благонадежности, что допустимо сделать без взаимодействия с проверяемым лицом, а значит и без вынесения решения о проведении проверки, с помощью различных информационных ресурсов [\[21, 22\]](#), и т.д. При этом, планируемые мероприятия также должны быть выполнимы на конкретном уровне – прокурор должен обладать соответствующей компетенцией, располагать необходимыми кадрами, техническими возможностями, наложенным взаимодействием с государственными и муниципальными органами. Что касается индикаторов результативности, то они также должны быть обозначены в плане и включать в себя определенные результаты, по которым можно будет судить об улучшении состояния законности в выбранном направлении. Среди таких может быть снижение количества контрактов, по которым нарушены сроки исполнения, исключение определенных негативных факторов, обуславливающих затягивание таких сроков (например, некачественно проведенные инженерные изыскания, из-за которых впоследствии необходимо перерабатывать проект и тратить дополнительные бюджетные средства), и т.д.

Относительно индикаторов результативности, Т. В. Щукина отмечает, что в настоящее время в публичном управлении стали распространены методы оценки, которые стали неотъемлемой частью содержания управленческой деятельности и одной из главных функций публичного управления [\[1, с. 39\]](#).

Таким образом, говоря о проактивности прокурорского надзора, можно прийти к следующим выводам – надзор будет проактивным только в случае стратегического планирования деятельности прокурора, основанного на результатах анализа состояния законности на поднадзорной территории, а также ведения планомерной работы по

воздействию на причины и условия выявляемых нарушений, с целью предупреждения не только таковых, но и нарушений, влекущих в перспективе более серьезные последствия.

Вместе с тем, деятельности прокурора часто свойственна реактивность (сituативность), то есть решение текущих, сиюминутных задач, не способных положительно повлиять на общие тенденции развития ситуации как на поднадзорной территории, так и на территории всей страны в целом. Объем запланированной работы у прокуроров велик, однако гораздо больше времени и сил ежегодно тратиться на множество внеплановых заданий и поручений, что не позволяет надлежащим образом сконцентрироваться на плановых, стратегически важных мероприятиях. В одной из уже упомянутых работ о проблемах национальной безопасности отмечается, что концентрация внимания на текущих вызовах, угрозах и опасностях приводит к снижению внимания к решению задач стратегического прогнозирования и планирования, что, как следствие, приводит к ошибкам принятия оперативных решений, которые становятся источниками новых вызовов и угроз [7, с. 58]. При этом, очевидно, что полностью исключить реактивность (сituативность) из деятельности государственных и муниципальных органов невозможно и нецелесообразно. Каким бы точным не был прогноз дальнейшего развития событий, в него всегда могут вмешаться непредвиденные обстоятельства в виде природной или техногенной катастрофы, террористического акта, военных действий, и т.д. В этом случае, разработанное долговременное стратегическое планирование мало поможет, необходимо реагировать быстро и точно для немедленного устранения внезапно возникшей угрозы или минимизации возможного в этой связи ущерба. При таких обстоятельствах принцип реактивности незаменим.

С учетом изложенного, можно сделать вывод о необходимости разумного симбиоза проактивности и реактивности в деятельности как государственных и муниципальных органов, так и в деятельности прокуратуры России. В целом такая деятельность должна быть проактивна и основываться на стратегическом планировании и работе «на опережение», реактивность же должна использоваться при необходимости в случае возникновения такой потребности.

Библиография

1. Щукина Т. В. Обновление форм, методов и инструментов управленческой деятельности в системе публичного управления: особенности и направления правового регулирования // Вопросы экономики и права. 2020. № 141. С. 36–40.
2. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова на заседании Генеральных прокуроров государств – членов Шанхайской организации сотрудничества // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. Москва, 2003-2024. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gpif/mass-media/news?item=91354326> (дата обращения 01.09.2024).
3. Борисенко Е. А. Сопровождение – новое направление деятельности современной российской прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // Организация прокурорской деятельности: традиции и инновации (Сухаревские чтения) (к 100-летию Великого практика и ученого А.Я. Сухарева): сб. материалов IX Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 6 октября 2023 г.) / под общ. ред. Р.В. Жубрина [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. К.И. Амирбеков, О.В. Боброва, Е.А. Непомнящая,]; Университет прокуратуры Рос. Федерации. М., 2024. С. 183–188.
4. Карпышева Ю. О. О необходимости совершенствования предмета прокурорского надзора за исполнением законов // Академический юридический журнал. 2022. № 1. С. 95–102.
5. Владимир Путин провёл совещание по вопросам реализации ранее принятых мер по

- поддержке экономики и социальной сферы // Администрация Президента России: официальный сайт. Москва, 2024. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63369> (дата обращения 01.09.2024).
6. Президент провёл очередное совещание с членами Правительства Российской Федерации // Администрация Президента России: официальный сайт. Москва, 2024. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60564> (дата обращения 01.09.2024).
7. Никитенко Е. Г., Синицын И. М., Сергеев Н. А. Проблемы совершенствования технологии стратегического планирования в перспективной системе обеспечения национальной безопасности России в глобализирующемся мире // Власть. 2018. № 7. С. 52–65.
8. Головкин Р. Б. Понятие «юридическая проактивность» // Вестник Владимирского юридического института. 2023. № 2(67). С. 117–120.
9. Гонтарь Н. В. Проактивность в стратегиях бизнеса и государства в контексте задач модернизации экономики территорий – Текст : электронный // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2019. № 4. URL: <https://eee-region.ru/article/6002/> (дата обращения 10.09.2024).
10. Чистюхин В. В. Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 1. С. 60–72.
11. Аникеева О. А., Сизикова В. В. Цифровизация и проактивность в контексте новой стратегии социальной работы в современной России // Формы и методы социальной работы в различных сферах жизнедеятельности : материалы X Международной научно-практической конференции, посвященной 30-летию социальной работы в России. Улан-Удэ, 2021. С. 336–337.
12. Кови Стивен Р. Семь навыков высокоэффективных людей (The 7 habits of highly effective people) / Стивен Р. Кови. М. : Альпина Паблишер, 2023. 488 с.
13. Александров Д. Что такое проактивность и как она помогает в карьере и жизни. – Текст электронный // АО «РОСБИЗНЕСКОНСАЛТИНГ» : официальный сайт. – Москва, 1995–2024. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/education/60faf8419a7947e2fc30cdef> (дата обращения 10.09.2024).
14. Карпышева Ю. О. Осуществление прокурором профилактики правонарушений // Законность. 2020. № 3. С. 40–44.
15. Винокуров А. Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 620–626.
16. Субанова Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе : специальность 12.00.11, 12.00.14 : диссертация ... доктора юридических наук / Субанова Наталья Викторовна. М., 2014. 462 с.
17. Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1 : практ. пособие / О. С. Капинус [и др.] ; под общ. ред. О. С. Капинус, С. Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во Юрайт, 2018. 469 с.
18. Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. доктора юридических наук, профессора О.С. Капинус; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2012. 470 с.
19. Карпышева Ю. О. Информационно-аналитическая деятельность прокурора как средство прогнозирования угроз национальной безопасности // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: Сборник материалов XXIII международной научно-практической конференции. 24–25 мая 2018 года. Иркутск, 2018. С. 58–62.
20. Организация деятельности прокуратур городов, районов, приравненных к ним

- территориальных и специализированных прокуратур: учеб. пособие. Ч. 2 / [С.Н. Будай и др.]; под общ. ред. Э.Б. Хатова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019. 186 с.
21. Карпышева Ю.О. О возможностях использования искусственного интеллекта и иных информационных технологий в деятельности прокурора по надзору за исполнением законов // NB: Административное право и практика администрирования. 2023. № 4. С.15-23. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.68903 EDN: AMRCJU URL: https://e-notabene.ru/al/article_68903.html
22. Карпышева Ю. О. Информационные технологии в деятельности прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов // Сибирский юридический вестник. 2023. № 3. С. 20–25

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье являются, как это следует из ее наименования, проблемы проактивности и стратегического планирования прокурорской деятельности. Заявленные границы исследования соблюdenы ученым. Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной автором темы исследования несомненна и обосновывается им следующим образом: "Возникновение новых и усиление уже имеющихся угроз для российского государства, в том числе со стороны недружественных стран, способствует выработке новых подходов к осуществлению деятельности со стороны государственных и муниципальных органов. Значимым событием в этой сфере можно назвать внедрение метода стратегического планирования, основы которого закреплены в федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ). В пояснительной записке к законопроекту, впоследствии преобразовавшемся в Закон № 172-ФЗ, отмечалось, что основной его идеей является «создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны». Дополнительно исследователю необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности. Частично это сделано в основной части работы: "Термины «надзорное сопровождение» и «проактивный надзор» являются новыми для прокурорской деятельности. И если относительно сущности и особенностей надзорного сопровождения представителями научного сообщества уже сформирован ряд позиций [3, 4], то исследований особенностей проактивного прокурорского надзора до настоящего времени практически не проводилось"; "Вместе с тем, о проактивности управлеченческой деятельности сказано уже довольно много. «Проактивность» периодически упоминается в докладах высших должностных лиц страны [5, 6], данный термин начал использоваться в законодательстве, в частности упомянут в федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», периодически используется в научных работах. Однако, что интересно, законодателем понятие проактивности в нормативно-правовых актах не приводится (определенена только аналогия с таким понятием как упреждение), представители же научного сообщества рассматривают проактивность в различных

сферах управленческой деятельности (применительно к экономике, национальной безопасности, юриспруденции) и психологии [7, 8, 9, 10]".

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений автора: "Таким образом, думается, что проактивность – это определенное свойство организации деятельности: умение правильно расставлять приоритеты, определять цели, прогнозировать возможные проблемы в достижении поставленных целей и своевременно принимать меры по их нейтрализации, действовать на опережение, используя имеющиеся ресурсы. Иными словами, это умение разрабатывать стратегию действий в долгосрочной перспективе. Все вышесказанное в полной мере относится и к организации надзорной деятельности прокурора"; "Анализируя состояние законности, прокурор рассматривает проблему в целом, а не по отдельным секторам, как это делают, например, контрольно-надзорные органы. Задача прокурора оценить результаты правоприменения на наличие правовых пробелов, сложностей в реализации норм закона, и т.д. Помимо этого, он будет оценивать и выявляемые органами контроля (надзора) нарушения в данной сфере, а также принимаемые для их нейтрализации меры, изучать судебную практику (как гражданско-правовую, так и практику судов по рассмотрению уголовных дел). Итогом такой работы, как правило, является определение основных тенденций развития тех или иных процессов, что позволяет делать определенные прогнозы развития состояния законности для разработки стратегии прокурорской деятельности"; "Иными словами, прокурор, обладая комплексной информацией о развитии ситуации, имеет больше возможностей комплексно же на нее влиять, пусть не устранивая полностью негативные факторы, но принимая меры к их уменьшению, а в случае отсутствия полномочий – сообщает в компетентные органы власти об обнаруженной проблеме и возможных путях ее решения (например, при выявлении пробела в законодательстве и возникающих в связи с этим сложностей, прокурор направляет соответствующую информацию в органы, обладающие законодательной инициативой)"; "... можно сделать вывод о необходимости разумного симбиоза проактивности и реактивности в деятельности как государственных и муниципальных органов, так и в деятельности прокуратуры России. В целом такая деятельность должна быть проактивна и основываться на стратегическом планировании и работе «на опережение», реактивность же должна использоваться при необходимости в случае возникновения такой потребности" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы логична. Во вводной части статьи автор обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы ученый исследует проблемы проактивности и стратегического планирования прокурорской деятельности, предлагая пути их решения. В заключительной части работы содержатся выводы и предложения по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи соответствует ее наименованию, но не лишено недостатков формального характера.

Так, автор пишет: "Пожалуй, одним из самых ярких примером использования метода стратегического планирования можно назвать реализацию национальных проектов, разработка которых основана на национальных целях и целевых показателях, которые должны быть достигнуты в социально-экономическом развитии страны во исполнение указов Президента России от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (данний указ Президента России утратил силу, однако с учетом его

положений осуществлялась реализация национальных проектов до 2024 года) и от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» - "примеров".

Ученый отмечает: "Однако, что интересно, законодателем понятие проактивности в нормативно-правовых актах не приводится (определенена только аналогия с таким понятием как упреждение), представители же научного сообщества рассматривают проактивность в различных сферах управленческой деятельности (применительно к экономике, национальной безопасности, юриспруденции) и психологии [7, 8, 9, 10]" - "Однако, что интересно, законодателем определение понятия "проактивность" в нормативно-правовых актах не приводится (имеется только аналогия с таким понятием как "упреждение"), представители же научного сообщества рассматривают проактивность в различных сферах управленческой деятельности (применительно к экономике, национальной безопасности, юриспруденции) и психологии [7, 8, 9, 10]".

Автор указывает: "В статье, посвященной проблемам обеспечения национальной безопасности, Е. Г. Никитенко, И. М. Синицын, Н. А. Сергеев называют проактивность стратегемностью..." - "стратегемностью".

Ученый отмечает: "Для получения достоверной картины о состояния дел в той или иной сфере общественной жизни, прокурор должен вести работу по установлению состояния правонарушаемости в регионе (стране) уголовно-правового, административного, гражданско-деликтного характера, структуры, динамики, закономерностей развития этих процессов, факторов, детерминирующих их совершение, обстоятельств, им способствующих [18]" - "картины состояния".

Автор пишет: "Объем запланированной работы у прокуроров велик, однако гораздо больше времени и сил ежегодно тратиться на множество внеплановых заданий и поручений, что не позволяет надлежащим образом сконцентрироваться на плановых, стратегически важных мероприятиях" - "тратится".

Таким образом, статья нуждается в дополнительном вычитывании - в ней встречаются опечатки и стилистические ошибки.

Библиография исследования представлена 22 источниками (монографией, диссертационной работой, научными статьями, пособиями, аналитическими и статистическими материалами). С формальной и фактической точек зрения этого достаточно. Автору удалось раскрыть тему исследования с необходимой полнотой и глубиной.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (Е. Г. Никитенко, И. М. Синицын и др.,), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы обоснованы в должной степени.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("Таким образом, говоря о проактивности прокурорского надзора, можно прийти к следующим выводам – надзор будет проактивным только в случае стратегического планирования деятельности прокурора, основанного на результатах анализа состояния законности на поднадзорной территории, а также ведения планомерной работы по воздействию на причины и условия выявляемых нарушений, с целью предупреждения не только таковых, но и нарушений, влекущих в перспективе более серьезные последствия. Вместе с тем, деятельности прокурора часто свойственна реактивность (сituативность), то есть решение текущих, сиюминутных задач, не способных положительно повлиять на общие тенденции развития ситуации как на поднадзорной территории, так и на территории всей страны в целом. Объем запланированной работы у прокуроров велик, однако гораздо больше времени и сил ежегодно тратиться на множество внеплановых заданий и поручений, что не позволяет надлежащим образом сконцентрироваться на плановых, стратегически важных мероприятиях. При этом, очевидно, что полностью исключить реактивность

(ситуативность) из деятельности государственных и муниципальных органов невозможно и нецелесообразно. Каким бы точным не был прогноз дальнейшего развития событий, в него всегда могут вмешаться непредвиденные обстоятельства в виде природной или техногенной катастрофы, террористического акта, военных действий, и т.д. В этом случае, разработанное долговременное стратегическое планирование мало поможет, необходимо реагировать быстро и точечно для немедленного устранения внезапно возникшей угрозы или минимизации возможного в этой связи ущерба. При таких обстоятельствах принцип реактивности незаменим. С учетом изложенного, можно сделать вывод о необходимости разумного симбиоза проактивности и реактивности в деятельности как государственных и муниципальных органов, так и в деятельности прокуратуры России. В целом такая деятельность должна быть проактивна и основываться на стратегическом планировании и работе «на опережение», реактивность же должна использоваться при необходимости в случае возникновения такой потребности"), обладают свойствами достоверности, обоснованности и, несомненно, заслуживают внимания научного сообщества.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере прокурорского надзора при условии ее доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности его темы (в рамках сделанного замечания), устраниении нарушений в оформлении работы.