

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ТАКТИКИ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

Махьянова Р.М.¹

Ключевые слова: прокурорские проверки, методики проверок, элементы тактики, тактическое мышление, ситуационный подход, принятие решений, профессиональная компетентность, организационно-распорядительные документы, цифровизация, искусственный интеллект, классификация предпосылок.

Аннотация

Цель работы: на основе результатов, полученных в ходе ранее проведенного исследования, выявить и систематизировать предпосылки использования тактики в надзорной деятельности прокуратуры, определить основания их классификации и обозначить направления дальнейшего совершенствования прокурорского надзора.

Методы исследования: анализ, обобщение и систематизация научной и методической литературы, законодательства и организационно-распорядительных документов прокуратуры, а также классификация выявленных предпосылок использования тактики надзорной деятельности.

Результаты исследования: выявлены и систематизированы предпосылки разработки и реализации тактики на различных стадиях надзорной деятельности прокуратуры, содержащиеся в законодательных актах, организационно-распорядительных документах органов прокуратуры, научной и методической литературе по прокурорскому надзору. На основе комплексного анализа разноплановых научно-практических источников определены основания классификации выявленных предпосылок. В качестве их основы определены условия, способствующие проведению ситуационного анализа, поиску, разработке и реализации решений в ходе организации и проведения проверок вне уголовно-правовой сферы. Кроме того, обозначены основные направления дальнейшего развития надзорной деятельности прокуратуры и её тактического обеспечения, включая развитие теоретических положений, уточнение и разработку понятийного аппарата, цифровизацию и тактическое моделирование надзорной деятельности, составление методик на основе ситуационного подхода.

DOI: 10.24412/1994-1404-2026-3-00-17

Введение

Развитие общества и государства предполагает использование современных подходов к осуществлению надзорной деятельности прокуратуры. Внедрение тактики в содержание надзорного процесса в качестве обеспечительной основы его результативности и эффективности потребует от прокуроров применения знаний из различных научных областей, цифровых технологий, систематического повышения уровня их профессиональной компетентности.

Надзорная функция прокуратуры напрямую сопряжена с охраной и защитой законных прав и интересов граждан, обеспечением верховенства закона, что в значительной степени повышает уровень требований, предъявляемых к ее реализации. Практическое использование тактики позволит усовершенствовать ее содержание и оптимизировать процесс преобразования надзорной деятельности прокуратуры.

В настоящее время в научной литературе отсутствуют единые доктринальные положения о сущности и содержании тактики надзорной деятельности прокуратуры, что создает трудности для ее практического применения и последующего развития. Решение указанной проблемы требует комплексного подхода, позволяющего установить обстоятельства, способствующие поиску, разработке и реализации решений при организации и проведении прокурорских проверок вне уголовно-правовой сферы.

Прежде чем перейти к освещению основной части, представляется целесообразным изложить некоторые выводы, полученные в процессе ранее проведенных научных изысканий в данной области в целях объективного понимания исследуемой темы.

Тактика используется в профессиональной и иной деятельности в качестве прикладного инструмента

¹ **Махьянова Римма Мубаракновна**, кандидат юридических наук, доцент, доцент Военного университета им. князя Александра Невского Министерства обороны Российской Федерации, г. Москва, Россия.
E-mail: r@9099177842.ru

для выполнения поставленных целей и задач наиболее оптимальными способами. Ее основное предназначение заключается в осуществлении целенаправленного поиска в двух основных направлениях: во-первых, идей в целях разработки оригинальных методов, решений, а во-вторых, для выбора имеющихся средств применительно к динамическим обстоятельствам конкретной ситуации.

Применение тактики позволяет достигать промежуточных целей при условии наличия стратегических, или конечных целей. Результаты анализа использования тактики в различных сферах деятельности позволили выявить закономерности ее разработки и реализации [1], способствующие проведению дальнейших теоретических исследований в области тактики, определения ее места среди фундаментальных или прикладных наук. Тактика требует от субъекта ее разработки и реализации проявления развитых интеллектуальных способностей, в частности, тактического мышления [2], навыка и опыта осуществлять конкретную деятельность, научных знаний из различных областей, в том числе, которые используются применительно к предмету тактического сопровождения, а также фундаментальных наук, и применения научных и практических методов; проведения всестороннего ситуационного анализа (постоянного мониторинга (наблюдения) обстоятельств ситуации в динамике), прогнозирования и оценки условий, событий и влияющих на них факторов в целях выработки решения. Разработка и реализация тактики имеют свои особенности, связанные с уточнением, детализацией [3]², постоянным изучением и сравнением всех обстоятельств, охваченных ситуацией для достижения тактического эффекта. Анализ различных источников об использовании тактики в профессиональной и иной деятельности дает основание полагать, что определения понятия «тактика» сформулированы таким образом, что не в полной мере отражают ее сущность и содержание [4]³.

В настоящее время в научно-практической литературе в основном преобладают труды, связанные с разработкой конкретных методик осуществления деятельности в конкретной сфере без раскрытия сущностного содержания тактики. В юриспруденции наиболее исследованными являются криминалистическая и следственная тактика, знания которых могут быть использованы в ходе тактического обеспечения профессиональной деятельности, в том числе надзорной, с учетом специфики организации и деятельности прокуратуры.

Разработаны элементы тактики, составляющие в своей совокупности единый механизм (систему [5]⁴), в котором объединены теоретические и практические основы тактики, раскрывающие ее содержание. Указанный механизм [4] работает по принципу алгоритмической конструкции — следование, ветвление и цикл [5] в зависимости от динамики надзорных ситуаций, складывающихся в пределах стадий надзорной деятельности. В целях оптимизации указанного процесса и снабжения элементов тактики актуальными сведениями, видится логичным ведение учета надзорных характеристик (объект — субъект — предмет надзора), отражающих результаты надзорной деятельности в динамике по принципу «было — стало».

Кроме того, ввиду большого массива информации, получаемой в ходе проверки, которая подлежит тщательной переработке и хранению, применение тактики способствует активному внедрению цифровых технологий в надзорную деятельность прокуратуры. Это позволит не только принимать обоснованные тактические решения с учетом автоматизированного анализа всех надзорных характеристик, но и выявлять проблемы прокурорско-надзорного процесса, связанные с его качеством и особенностями специфики предмета надзора и деятельности их объектов и субъектов, а также осуществлять рациональное планирование надзорных мероприятий, владеть объективными сведениями о состоянии законности.

Ведение электронного учета надзорных характеристик будет способствовать развитию междисциплинарных связей внутри органов прокуратуры, обеспечивать, при этом, эффективность иной прокурорской деятельности, например, правотворческой, обеспечения участия прокуроров в рассмотрении судами дел и др.

Системный, межпредметный подход к организации и осуществлению надзорной деятельности, его цифровизация позволяют во многом совершенствовать деятельность прокурора, предоставлять новые возможности для повышения эффективности прокурорского надзора и опыта профессиональной деятельности.

Ученые подчеркивают актуальность такого направления развития надзорной деятельности и отмечают, что «современные информационные технологии стали неотъемлемой частью служебной деятельности прокуроров. Прокуроры должны ориентироваться в электронном общественном пространстве. По-другому уже невозможно надзирать. Требуется научиться давать оценку нарушениям и реагировать на них по-новому» [6].

В некоторых трудах обоснованно отмечается, что «проведение цифровизации в органах и организациях отечественной прокуратуры не может быть оторвано от аналогичного процесса в других государственных органах [7]».

² Махьянова Р.М. Тактический аспект надзорной деятельности органов прокуратуры : монография. М. : Военный университет им. князя Александра Невского Минобороны России, 2022. 170 с. ISBN 978-5-6048563-8-3.

³ Махьянова Р.М. Тактическое обеспечение надзорной деятельности органов прокуратуры : монография. М. : Военный университет им. князя Александра Невского Минобороны России, 2022. 202 с. ISBN 978-5-6048563-9-0.

⁴ Толковый словарь государственного языка Российской Федерации (разработчик — ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»): утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.04.2025 № 1102-р. С. 323.

Цифровая трансформация наблюдается в государственном управлении [8], в органах прокуратуры Российской Федерации намечены стратегические задачи по формированию «высокотехнологичного надзора» [9]⁵.

Важно подчеркнуть, что электронный обмен сведениями о состоянии законности, постоянный мониторинг надзорной практики и ее анализ предполагают обработку значительного объема соответствующих документов.

Ученые и практики отмечают, что стратегические цели цифровой трансформации прокуратуры заключаются в автоматизации аналитических процессов [10], тем самым перед прокурором откроются новые перспективы для самообучения, получения нового профессионального опыта.

Процесс разработки тактики, в основе которого лежит поиск, базирующийся не только на нормах прокурорского права, но и требующий научных знаний, возможно, тех, которые не были предметом изучения в высшем учебном заведении и на курсах повышения квалификации прокурорских работников. В этой связи требуется переосмысление вопросов о подготовке кадров для органов прокуратуры, введение новых дисциплин, связанных с цифровизацией надзорной деятельности прокуратуры, изучение которых будет способствовать повышению качества переподготовки прокурорских работников.

Данный вывод поддержан в трудах ученых [11].

Поскольку тактика требовательна к детальности любой информации и совершаемых действий в ходе ее разработки и реализации, то основным камнем преткновения в указанном процессе является недостаточность правового регулирования прокурорско-надзорного процесса, о чем также отмечено в научных работах⁶. Кроме того, отсутствие терминологического аппарата в базовом законодательстве о прокурорском надзоре не позволяет правильно трактовать некоторые термины, что негативно сказывается на качестве надзорной деятельности и ее развитии.

⁵ Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2030 года, а также о внесении изменений в отдельные организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации: Приказ Генпрокуратуры России от 11.09.2025 № 621 // Законность. № 11. 2025.

⁶ Берензон А.Д., Мелкумов В.Г. Работа прокурора по общему надзору. М., 1974. С. 5; Николаева Л.А. Прокуратура и законность в советском государственном управлении. Л., 1978; Долежан В.В., Тарнавский Г.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сельском хозяйстве: методич. пос. М., 1986; Бойцова В.В. Роль общего надзора прокуратуры в укреплении правовой основы государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гос. Санкт-Петербург. ун-т. СПб., 1991. С. 160; Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорный процесс: уч. пос.; М-во общ. и проф. образования РФ. Твер. гос. ун-т. Тверь: ТГУ, 1997. 111 с. Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной систем: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.11, 12.00.14; [Место защиты: Акад. Генер. прокуратуры РФ]. М., 2014. С. 253; Ергашев Е.Р. Актуальные проблемы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации: монография. Екатеринбург. 2023. С. 83, 84.

Опыт надзорной практики позволяет выделить надзорную деятельность в систему, состоящую из последовательных стадий, тактическое обеспечение которых осуществляется путем встраивания в них элементов тактики, что предполагает: 1) более тщательное правовое регулирование прокурорско-надзорного процесса; 2) получение объективной и разносторонней информации, обусловленной предметом надзора, а также спецификой деятельности объекта (субъекта) надзора; 3) вовлечение тех научных и практических методов, применение которых в конкретной ситуации позволит получить результат и тактический эффект; 4) определение основных компонентов прокурорско-надзорного процесса в целях повышения его качества; 5) достижение предупредительного эффекта и результативности надзорной деятельности, выражающихся в выполнении конкретных целей и задач каждой ее стадии; 6) совершенствование профессионализма прокурорских работников; 7) обновление теории и практики прокурорского надзора; 8) обеспечение верховенства закона и укрепление российской государственности.

Тактика является не только одним из основных модернизационных инструментов надзорной деятельности, но и неотъемлемым элементом ее организации и осуществления на научной основе.

Основная часть

С учетом обоснований внедрения тактики в надзорную деятельность прокуратуры, изложенных выше, настоящее исследование показало, что выявлению предпосылок для разработки и реализации тактики надзорной деятельности прокуратуры послужило содержание определения ее понятия, сформулированное автором.

Под *тактикой надзорной деятельности прокуратуры* понимаются поиск, разработка и реализация решений на основе оценки результатов анализа надзорных ситуаций, складывающихся на стадиях организации и проведения проверок, принятия мер прокурорского реагирования и контроля за выполнением требований прокурора.

Организационные и управленческие решения прокурора требуют проведения всестороннего ситуационного анализа, обусловливаемого предметом проверки и деятельностью поднадзорных объектов и субъектов.

Термином «надзорная ситуация» охватывается, в том числе, состояние законности, которое формируется за счет надзорных характеристик, полученных прокурорами по результатам проведенных проверок по направлениям надзора.

Исходя из содержания вышеприведенного понятия, необходимо подчеркнуть, что поиск решений о способах действий, методах, целесообразных средствах выявления, устранения и предупреждения нарушений закона, причин и условий им способствующих предполагает, в том числе, их выбор в зависимости от наличия таковых (в науке, практике, законодательстве),

исходя из анализа обстоятельств надзорной ситуации. Разработка новых методов и приемов осуществляется прокурорским работником путем использования его интеллектуальных возможностей, знаний и профессионального опыта.

В прошлом и нынешнем времени учеными сформулированы различные определения понятий тактики прокурорского надзора, но не одно из них не раскрывает ее сущностное содержание по причине отсутствия проведенных теоретических разработок. На наш взгляд, это является одной из проблем ее практической реализации и развития.

Ретроспективный анализ правовых норм об организации и деятельности органов прокуратуры позволяет выделить *историко-правовые предпосылки* применения тактики в ходе прокурорского надзора. В правовых документах содержатся нормы, создающие условия к поиску и выбору решений на основе анализа информационных сведений о состоянии законности, полученных в ходе наблюдения за деятельностью объектов и должностных лиц, поднадзорных прокурору.

Несмотря на то, что термин «тактика» отсутствует в советском и современном законодательстве, регламентирующем вопросы прокурорского надзора, условия для разработки и реализации тактики, целесообразность его практического использования прослеживаются по смыслу правовых норм, их практической реализации в ходе надзорной деятельности.

Одно из первых упоминаний о применении тактики в целях достижения эффективности прокурорского надзора и обеспечения надлежащего уровня состояния законности в войсках содержится в:

1) Инструкции «Военным прокурорам по осуществлению общего надзора за исполнением законов», утвержденной Прокурором СССР 29 июня 1938 года (далее — Инструкция⁷);

2) Наставлении военному прокурору морского и речного флота по надзору за соблюдением социалистической законности при применении уставов о дисциплине рабочих и служащих морского и речного флота Союза ССР⁸ (далее — Наставление).

Так, в статье 15 раздела Инструкции «Методы общего надзора» военным прокурорам предписывалось проявлять инициативу в изыскании способов раскрытия и устранения нарушений закона.

Согласно положениям § 61 Наставления, оценка работы военного прокурора производилась исходя не только из количества и обоснованности его протестов на незаконные приказы и представлений об устранении отрицательных явлений, но и потому, насколько

военный прокурор был оперативен в принятии мер к восстановлению нарушенной законности, настойчив в осуществлении своих мероприятий.

Указанные требования организационно-распорядительных документов подчеркивают важность изучения и анализа обстановки на поднадзорных объектах в целях принятия решений и планирования надзорных мероприятий, требуют проявления профессиональной компетентности, действенности при достижении конечных результатов прокурорского надзора.

Положениями советского законодательства на прокуратуру, кроме надзора за деятельностью поднадзорных объектов, возлагалось непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, за правильностью содержания заключенных под стражей, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления.

Кроме того, руководство и наблюдение возлагались на Прокурора Республики за деятельностью Помощников Прокурора Республики, а также Прокуроров, их Помощников на местах и дача им разъяснений и указаний по всем возникающим в их деятельности вопросам⁹. Прокурор должен был представлять каждые 3 месяца отчет о деятельности своей и своих Помощников Прокурору Республики и в Губернский Исполнительный Комитет.

Метод наблюдения применительно к объектам надзора реализуется, в том числе, для сбора информации о состоянии законности, их анализа в целях поиска и принятия организационных и управленческих решений — о немедленном вмешательстве прокурора и проведении проверки, планировании надзорной деятельности, оценке ее эффективности, определении проблемных вопросов и выработке основных направлений их решения. Кроме того, согласно нормам упомянутого законодательного акта, изучалась и анализировалась деятельность прокурорских работников, что способствовало оценке уровня их профессиональной компетентности.

К несомненным достоинствам советского законодательства о прокурорском надзоре можно отнести разнообразие мер реагирования, подлежащих выбору при определенных обстоятельствах надзорной ситуации.

Например, письменное предписание прокурора об устранении нарушений закона подлежало немедленному исполнению¹⁰, что в значительной степени повышало эффективность надзорной деятельности и сокращало путь к достижению предупредительного эффекта.

⁷ Инструкция Военным прокурорам по осуществлению общего надзора за исполнением законов (Прокуратура Союза ССР. Главная военная прокуратура): утверждена прокурором СССР А. Вышинским 29 июня 1938 года.

⁸ Наставление военному прокурору морского и речного флота по надзору за соблюдением социалистической законности при применении уставов о дисциплине рабочих и служащих морского и речного флота Союза ССР. М., 1944.

⁹ Положение о прокурорском надзоре: постановление ВЦИК от 28.05.1922 // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424; Известия ВЦИК. № 132. 16.06.1922. Документ утратил силу в связи с изданием Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 25.01.1928.

¹⁰ О прокуратуре СССР: Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X (ред. от 07.01.1988) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости ВС СССР». 1979. № 49. Ст. 843. Ст. 24.1.

Акты реагирования должны обладать превентивным действием; а если он не достигается, то можно предположить следующее: несоответствие его характеру выявленных нарушений закона; не проведение комплексного сравнительного анализа надзорных характеристик объекта (субъекта) надзора, и, как следствие, отсутствие поиска решений, игнорирование разработки и реализации тактики на стадии устранения выявленных нарушений закона; ненадлежащее исполнение прокурором своих обязанностей, выразившееся в отсутствии принципиальной позиции в части удовлетворения требований, изложенных в документах реагирования.

Современное законодательство о прокурорском надзоре также содержит предпосылки к использованию тактики, в частности — полномочия прокурора, изучение состояния законности, всестороннее изучение ситуации, складывающейся при осуществлении надзорной деятельности в целях разработки и (или) выбора рационального правового средства, направленного на выявление, устранение, предупреждение нарушений законности, причин и условий их способствующих. Также предусмотрена ответственность за невыполнение требований прокурора, которая подлежит тактической корректировке во взаимосвязи с результатами анализа надзорной ситуации и сравнительного анализа надзорных характеристик объекта (субъекта) надзора.

На анализ обстановки, раскрывающей состояние законности в целях принятия решений об использовании прокурорами рациональных правовых средств, обращено внимание в ряде документов Генерального прокурора Российской Федерации и базовых законах об организации и деятельности органов прокуратуры.

Так, в действовавшем ранее приказе Генпрокуратуры России от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» (п. 3.7)¹¹ прокурорам предписывалось при внесении актов реагирования обеспечить неукоснительное выполнение требований Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», всесторонне и объективно оценивать ситуацию, возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, руководствоваться принципом защиты законных прав человека и гражданина.

Анализ ситуации о состоянии законности важен не только для принятия решений в ходе тактического обеспечения надзорной деятельности, но и для плани-

рования, о чем указано в Регламенте Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹².

Вопросы изучения состояния законности на поднадзорных объектах регламентированы нормами советского законодательства¹³.

Согласно положениям действующего законодательства, «органы прокуратуры информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы публичной власти федеральных территорий, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности»¹⁴.

Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению¹⁵.

Научные предпосылки разработки и использования тактики при проведении прокурорских проверок, выявленные в научной литературе, носят более конкретный, а в некоторых случаях утвердительный характер.

Вопросы применения научной организации труда актуальны для советской¹⁶ и современной прокуратуры¹⁷.

Сущность научной организации труда фактически сводится к экономии труда и времени и представляет собой процесс совершенствования организации труда путем ее обновления новыми направлениями, разработанными наукой и практикой в целях повышения продуктивности труда.

Вызывает интерес предложенный для применения в практической деятельности метод качественного учета сотрудников. Суть данного метода состоит в оценке качеств сотрудника руководителем на основании

¹² Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 11.05.2016 № 276 // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Законность». № 8. 2016.

¹³ О прокуратуре СССР: закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X, ст. 23 // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости ВС СССР». 1979. № 49. Ст. 843.

¹⁴ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1. Пункт 2. Статья 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472; Российская газета. № 229. 25.11.1995.

¹⁵ Там же. Пункт 7. Статья 12.

¹⁶ Берензон А.Д. О структуре теории советского прокурорского надзора // Проблемы прокурорского надзора. Научная конференция, посвященная 50-летию советской прокуратуры: тезисы сообщений. 20—21 апреля 1972 г. М., 1972. С. 25; Добровольская Т.Н. Прокурорский надзор как одно из средств обеспечения социалистической законности // Проблемы прокурорского надзора. Научная конференция: тезисы сообщений. 20—21 апреля 1972 г. М., 1972. С. 30—33.

¹⁷ О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 22.12.2021 № 774 // Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Законность». № 2. 2022 (Приказ); «Законность». № 3. 2022 (Приложение). Абз. 4. П. 2.4.

¹¹ О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями: Приказ Генпрокуратуры России от 21.06.2013 № 252 / Документ опубликован не был и утратил силу в связи с изданием Приказа Генпрокуратуры России от 02.08.2022. № 421. П. 3.7.

сравнимых данных о нем (схемы служебной и психологической оценки сотрудника)¹⁸.

Некоторые ученые отмечали взаимосвязь поиска новых форм прокурорской деятельности с тактикой общего надзора, способствующей выбору наиболее эффективных средств выполнения поставленных перед прокуратурой задач в конкретный период времени¹⁹.

В научных трудах советского времени подчеркивалась необходимость разработки проблемных вопросов тактики прокурорского надзора²⁰.

О необходимости разрешения научной проблемы путем проведения теоретической разработки тактики надзора отражено в трудах советских ученых. По их мнению, разработка тактики будет способствовать мобильному использованию прокурорских кадров и более действенному осуществлению надзора²¹.

Современными учеными и практиками актуализируется вопрос о проведении теоретических разработок тактики прокурорского надзора, в том числе²², в целях решения научной проблемы и повышения эффективности надзорной деятельности прокуратуры²³.

Коллектив советских ученых обозначил более четкие границы такого исследования, отметив необходимость формирования понятийного аппарата тактики общенадзорной деятельности, ее понятия, задачи, принципы, предмет и др.²⁴

В своем коллективном труде ученые обосновывают необходимость разработки тактических аспектов общего надзора, в том числе, понятийного аппарата тактики общенадзорной деятельности, включающего в себя понятия тактики, надзорной ситуации, предмета тактики, тактических приемов. В этих целях предлагается использовать знания из криминалистической науки, в первую очередь, по причине отсутствия научных исследований данного вопроса в теории и практике прокурорского надзора и недостаточного правового регулирования прокурорско-надзорного

процесса в законодательстве советского и современного периодов.

Обзор методической литературы о проведении проверок вне уголовно-правовой сферы свидетельствует о наличии предпосылок разработки тактики применительно к условиям ситуации в целях выбора прокурором эффективных правовых средств прокурорского надзора²⁵.

Об использовании знаний из различных научных областей отмечается в трудах ученых в разделе, не относящемся к вопросам тактики и методики проверок²⁶.

Практические предпосылки разработки и реализации тактики надзорной деятельности основаны на поисково-познавательной деятельности прокурора и обусловлены надзорными ситуациями, складывающимися на каждой стадии надзора в соответствии с поставленными целями и задачами.

Стадия надзора охватывается условиями и обстоятельствами конкретной ситуации и воздействующими на них внутренними и внешними факторами, что требует от прокурора проведения ее комплексного анализа и оценки.

Так, на стадии проведения проверки основной целью является сбор доказательств, позволяющих сделать обоснованный вывод о наличии (отсутствии) нарушений законности, что предполагает, в первую очередь, выработку способов действий или их выбор. Стадия принятия мер прокурорского реагирования характеризуется выбором эффективного правового средства, способного устранить нарушение и предупредить его повторение в будущем. На стадии контроля за выполнением требований прокурора предполагается применение различных способов действий и методов, направленных на полное удовлетворение требований, изложенных в документах реагирования, а также на выбор правового средства в случае их игнорирования или частичного выполнения.

Надзорная ситуация выполняет двоякую роль: является неотъемлемым компонентом надзорной деятельности и ведущим элементом тактики надзорной деятельности прокуратуры, определяющего ее формирование, содержание и реализацию.

Исходя из вышеизложенного, в целях наиболее качественного и эффективного выполнения требований законодательства о прокурорском надзоре необходимо введение в теорию и практику прокурорского надзора тактики, реализация которой позволит осуществлять поиск, как предусмотренных законом правовых средств в целях их выбора применительно к условиям ситуации, так и прибегать к разработке оригинальных

¹⁸ Шпильрейн И. Метод качественного учета сотрудников // Времена. № 7. Апрель. 1924 г. Изд-во «Красная новь» Главполитпросвет. М., 1924. С. 86—90.

¹⁹ Сафонов А.П. Резервы повышения эффективности прокурорского надзора // Проблемы прокурорского надзора. Научная конференция, посвященная 50-летию советской прокуратуры: тезисы сообщений. 20—21 апреля 1972. М., 1972. С. 98—102;

²⁰ Маркелов Т.Л. Тактика общего надзора прокуратуры и ее соотношение с методикой // Советская прокуратура на страже законности. Издательство Саратовского университета. 1973 г. С. 27-30.

²¹ Там же.

²² Винокуров Ю.Е. К вопросу о понятии «Научный продукт» (Версия) // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации»; отв. ред. А.Ю. Винокуров. Выпуск седьмой. М.: Московский гуманитарный университет, 2018. С. 3-8.

²³ Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов: монография / Московский гуманитарный ун-т, юридический фак-т. М.: издательство Московского гуманитар. ун-та, 2008. 100 с.

²⁴ Ястребов В.Б. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры / Ястребов В.Б. [и др.] // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 45. М.: Юрид. лит-ра, 1987. С. 75—84.

²⁵ Коршунова О.Н. Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учеб. пос. / О.Н. Коршунова [и др.]; под ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Санкт-Петербургский юридический ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. 239 с.

²⁶ Субанова Н.В. [доктор юрид. наук, доцент, проректор Университета прокуратуры Рос. Федерации]. Прокурорский надзор за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы: проблемы теории и практики: монография. М.: Проспект, 2023. 400 с.

методов и действий, основанных на научных знаниях и профессиональном опыте.

Качество методических рекомендаций об осуществлении надзорной деятельности зависит от степени разработанности прокурорско-надзорного процесса, законодательного закрепления основных мероприятий и их тактического обеспечения. В настоящее время эти вопросы, как и в советское время, нуждаются в проведении дополнительных исследований. Очевидно, что методики, в первую очередь, должны учитывать ситуационный подход и тактический опыт прокуроров, накапливаемый ими в ходе прокурорско-надзорного процесса. Во-первых, представляется целесообразным составление единой методики, отражающей содержание прокурорско-надзорного процесса, основные мероприятия, обеспечивающие его качество, во-вторых, регламентирующие осуществление надзорной деятельности по направлениям надзора.

Следует заметить, что элементы тактики обладают двойным характером в связи с самостоятельностью тактики и их последующей адаптацией к осуществляемой деятельности с учетом правил, установленных в теории и практике. Некоторые из элементов имеют теоретические начала, в связи с чем раскрытие их содержания требует как научного, так и предметного обоснования применительно к надзорной деятельности прокуратуры с учетом принципов и предметов прокурорского надзора, исходя из сущности самой надзорной функции прокуратуры.

Так, подлежит детальному изучению надзорная ситуация, которая выступает в роли элемента, определяющего направление и содержание разрабатываемой и реализуемой тактики. В этой связи необходимо исходить из ситуационного подхода, который активно используется в иной профессиональной деятельности.

Тактическая гипотеза прокурора является одним из сложных, на наш взгляд, элементов, требующих научного и практического обоснования. Его реализация связана с прогнозированием и оценкой рисков при принятии тактических решений. Данный прогноз должен учитывать, соответственно, результаты оценки надзорной ситуации. Прокурору в целях обеспечения принятия рационального решения надлежит разрабатывать несколько гипотез для определения рабочей (основной) гипотезы, в соответствии с которой будут формироваться возможные тактические решения.

Тактическое решение прокурора имеет структуру, обусловленную особенностями профессиональной компетентности прокурорского работника. В ходе данного процесса не исключается возможность прокурора предусмотреть варианты решений в пользу единственно правильного, реализуемого в виде тактического приема.

Тактические приемы прокурора точнее всего выражаются в термине «средства тактического воздействия прокурора», который достаточно полно охватывает прокурорско-надзорный процесс. В их основу могут быть положены научные знания, практический опыт,

и, прежде всего средства прокурорского надзора, предусмотренные в законодательстве и подлежащие выбору применительно к обстоятельствам надзорной ситуации и, как мы отмечали ранее, выполняющие своего рода роль предпосылок (условий) для разработки и реализации тактики.

Принципы, функции и предмет тактики представляется объективным исследовать исходя из знаний фундаментальных наук, применительно к элементам тактики, с одной стороны, и руководствуясь этими понятиями, предусмотренными в действующем законодательстве о прокурорском надзоре, с другой.

В науке и практике прокурорского надзора вопросы оценки эффективности прокурорских работников и надзорной деятельности нуждаются в проведении научных исследований.

Некоторые ученые и практические работники отмечают, что критерии оценки эффективности работы прокуратуры — статистические показатели надзорной деятельности ... весьма несовершенны и не учитывают современных реалий [12].

Заслуживает внимания точка зрения ученых о необходимости соблюдения и уважения закона в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина [13], что в значительной степени влияет на повышение уровня состояния законности и оценку деятельности прокуратуры и конкретного прокурорского работника.

В частности, вопрос эффективности надзорной деятельности напрямую зависит от личностных и профессиональных характеристик конкретного прокурорского работника. Видится, что оценка эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры, от которой зависит формирование состояния законности на конкретных объектах надзора и в государстве в целом, должна начинаться с отдельной прокуратуры, отдельного прокурорского работника. Оценку эффективности надзорной деятельности можно определить так: **ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО РАБОТНИКА: КАЧЕСТВО — РЕЗУЛЬТАТ — ЭФФЕКТИВНОСТЬ**. По принципу обратной связи возможно оценить эффективность прокурорского работника. Кроме того, использование такого принципа позволит определить удельный вес вклада в законность прокуратуры и их сотрудников (каждого в отдельности) применительно к поднадзорным объектам (субъектам); возможна разбивка по предметам надзора или направлениям. Данное предложение требует детальной проработки с последующей реализацией в виде эксперимента на базе прокуратуры низового звена. По результатам которого, представляется наиболее объективным и определять основные критерии эффективности надзорной деятельности и прокурорских работников.

Таким образом, проведенная работа свидетельствует о том, что выявленные предпосылки послужили основанием для формирования проблемных направлений, подлежащих дальнейшему исследованию в целях преобразования надзорной деятельности

прокуратуры в соответствии с современными реалиями. К основным можно отнести — цифровизацию, ситуационный анализ, тактическое моделирование, внедрение искусственного интеллекта в надзорную деятельность прокуратуры.

Заключение

Анализируя изложенное, впервые в науке посредством использования инновационного подхода на основе содержания определения понятия тактики надзорной деятельности прокуратуры выявлены предпосылки тактического обеспечения надзорной деятельности прокуратуры и основания их классификации в зависимости от источника происхождения. Результаты исследования дают основание полагать, что в источниках правового, научного и методического характера созданы условия для практического использования тактики, которые выражаются: в изучении и анализе состояния законности, складывающихся обстоятельств конкретной ситуации, в выборе эффективных правовых средств по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законности, разработке оригинальных действий (приемов). Указанное обстоятельство дает однозначный утвердительный ответ о целесообразности применения и дальнейшего развития тактики в ходе организации и осуществлении надзорной деятельности прокуратуры.

Способствуют этому и государственные задачи, направленные на развитие информационного общества, трансформацию органов прокуратуры Российской Федерации.

Подводя итог сказанному, в целях развития тактики и ее эффективного использования представляется целесообразным в дальнейшем вести работу по следующим основным направлениям:

- проведение теоретических исследований надзорной деятельности прокуратуры для определения ее элементов и надлежащего законодательного регулирования;
- формирование понятийно-категориального аппарата тактики надзорной деятельности прокуратуры, определение ее принципов, функций и предмета;
- использование результатов теоретико-прикладных исследований основ тактики в теории и практике прокурорско-надзорного процесса;
- цифровизация надзорной деятельности в части сбора, накопления, обработки и хранения сведений о надзорных характеристиках поднадзорных объектов и субъектов в целях их постоянного обновления и практического использования (научное и методическое обеспечение органов прокуратуры);
- тактическое моделирование надзорной деятельности в соответствии с надзорными ситуациями, раскрывающими прокурорско-надзорный процесс на каждой стадии надзора, включая предметы надзора и поднадзорные объекты;
- составление методик надзорной деятельности на основе ситуационного подхода и результатов использованной тактики применительно к обстоятельствам надзорных ситуаций, отражающих деятельность прокуроров при проведении проверок и применение конкретных средств тактического воздействия (методы, способы, средства прокурорского надзора);
- разработка и реализация тактики надзорной деятельности посредством использования искусственного интеллекта (включает непосредственно сам механизм (элементы) и принцип его работы (алгоритм)).

Литература

1. Махьянова Р.М. Тактика надзорной деятельности органов прокуратуры : уч. пос. М. : Военный университет им. князя Александра Невского Минобороны России, 2023. 108 с. ISBN: 978-5-6048563-6-9.
2. Махьянова Р.М. Тактическое мышление прокурора: понятие, содержание и влияние на состояние законности // Российский юридический журнал. 2024. № 5. С. 117—128. DOI: 10.34076/20713797_2024_5-117.
3. Махьянова Р.М. Основополагающие элементы тактики надзорной деятельности прокуратуры // Теория государства и права. № 1 (48). 2026. С. 219—231. DOI: 10.47905/MATGIP_2026_1_48_219.
4. Махьянова Р.М. Тактика надзорной деятельности прокуратуры: порядок разработки и реализации // Lex russica. № 78 (6). 2025. С. 67—77. DOI: 10.17803/1729-5920.2025.223.6.067-077.
5. Бессчастный С.А. Перспективы развития — цифровизация прокурорского надзора // Правовое регулирование прокурорской деятельности: история и новации (Сухаревские чтения) : сб. мат. VIII Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 7 окт. 2022 г.) / Под общ. ред. Р.В. Жубрина; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. О.В. Боброва, Е.А. Непомнящая, Н.В. Трошина]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2023. 428 с. С. 20—31.
6. Ергашев Е.Р. О некоторых аспектах стратегии и тактики цифровой трансформации российской прокуратуры // Правовое регулирование прокурорской деятельности: история и новации (Сухаревские чтения) : сб. мат. VIII Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 7 окт. 2022 г.) / Под общ. ред. Р.В. Жубрина; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. О.В. Боброва, Е.А. Непомнящая, Н.В. Трошина]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2023. 428 с. С. 52—61.

7. Полякова Т.А., Троян Н.А. Трансформация государственного управления в Российской Федерации: от кибернетики, информатики к цифровизации // Правовая информатика. № 4. 2025 г. С. 215—226. DOI: 10.24412/1994-1404-2025-4-215-226.
8. Кунев Д.А. Информационно-аналитическая деятельность в органах прокуратуры: становление, развитие, перспективы цифровой трансформации (к 90-летию системы ведомственной аналитики) // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. № 4 (108). 2025. С. 51—58.
9. Тараканова Л.А., Кулешова С.А., Петросян М.А. Основные направления повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов // Аграрное и земельное право. 2025. № 5. С. 110—113. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_5_110.
10. Шабаров Д.В. Прокуратура г. Санкт-Петербурга. Анализ состояния законности в прокурорской деятельности: теория и практика // Ленинградский юридический журнал. 2022. № 2 (68). С. 158—169.
11. Рокитянский С.Г. Историко-правовое объяснение телеологии и аксиологии российского прокурорского надзора // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024;(1):195-207. DOI: 10.17803/2311-5998.2024.113.1.

SECTION:
CONSTITUTIONAL LAW

PROBLEMS OF USING AND DEVELOPING SUPERVISORY TACTICS IN THE PROSECUTOR'S OFFICE

*Makh'ianova R.M.*²⁷

Keywords: *prosecutorial inspections, inspection methodologies, tactical elements, tactical thinking, situational approach, decision-making, professional competence, organizational and administrative documents, digitalization, artificial intelligence, classification of prerequisites.*

Abstract

The aim of this study: *is to identify and systematize the prerequisites for employing specific tactics in the supervisory activities of the prosecutor's office — based on findings from previous research — as well as to determine the criteria for their classification and outline directions for the further improvement of prosecutorial supervision.*

Research methods: *analysis, generalization, and systematization of scientific and methodological literature, legislation, and organizational-administrative documents of the Prosecutor's Office, as well as classification of the identified prerequisites for employing supervisory tactics.*

Research results: *the prerequisites for the development and implementation of tactics at various stages of the supervisory activities of the prosecutor's office, contained in legislative acts, organizational and administrative documents of the prosecutor's office, scientific and methodological literature on prosecutor's supervision, were identified and systematized. Based on a comprehensive analysis of diverse scientific and practical sources, the grounds for classifying the identified prerequisites were determined. As their basis, conditions have been identified that contribute to the conduct of situational analysis, the search, development and implementation of solutions in the course of organizing and conducting inspections outside the criminal legal sphere. In addition, the main directions for the further development of the supervisory activities of the prosecutor's office and its tactical support are outlined, including the development of theoretical provisions, clarification and development of the conceptual framework, digitalization and tactical modeling of supervisory activities, compilation of methods based on a situational approach.*

References

1. Makh'ianova R.M. *Taktika nadzornoj deiatel'nosti organov prokuratury : uch. pos. M. : Voennyi universitet im. kniazia Aleksandra Nevskogo Minoborony Rossii*, 2023. 108 s. ISBN: 978-5-6048563-6-9.

²⁷ **Rimma M. Makh'ianova**, Associate Professor, Department of Military Administration, Administrative and Financial Law, Prince Alexander Nevsky Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.
E-mail: r@9099177842.ru

2. Makh'ianova R.M. Takticheskoe myshlenie prokurora: poniatie, sodержanie i vliianie na sostoianie zakonnosti // Rossiiskii iuridicheskii zhurnal. 2024. No. 5. S. 117—128. DOI: 10.34076/20713797_2024_5-117.
3. Makh'ianova R.M. Osnovopolagaiushchie elementy taktiki nadzornoj deiatel'nosti prokuratury // Teoriia gosudarstva i prava. No. 1 (48). 2026. S. 219—231. DOI: 10.47905/MATGIP_2026_1_48_219.
4. Makh'ianova R.M. Taktika nadzornoj deiatel'nosti prokuratury: poriadok razrabotki i realizatsii // Lex russica. No. 78 (6). 2025. S. 67—77. DOI: 10.17803/1729-5920.2025.223.6.067-077.
5. Besschasnyi S.A. Perspektivy razvitiia — tsifrovizatsiia prokurorskogo nadzora // Pravovoe regulirovanie prokurorskoj deiatel'nosti: istoriia i novatsii (Sukharevskie chteniia) : sb. mat. VIII Vseros. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 7 okt. 2022 g.) / Pod obshch. red. R.V. Zhubrina; [pod nauch. red. A.Iu. Vinokurova; sost. O.V. Bobrova, E.A. Nepomniashchaia, N.V. Troshina]; Un-t prokuratury Ros. Federatsii. M., 2023. 428 s. S. 20—31.
6. Ergashev E.R. O nekotorykh aspektakh strategii i taktiki tsifrovoi transformatsii rossiiskoi prokuratury // Pravovoe regulirovanie prokurorskoj deiatel'nosti: istoriia i novatsii (Sukharevskie chteniia) : sb. mat. VIII Vseros. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 7 okt. 2022 g.) / Pod obshch. red. R.V. Zhubrina; [pod nauch. red. A.Iu. Vinokurova; sost. O.V. Bobrova, E.A. Nepomniashchaia, N.V. Troshina]; Un-t prokuratury Ros. Federatsii. M., 2023. 428 s. S. 52—61.
7. Poliakova T.A., Troian N.A. Transformatsiia gosudarstvennogo upravleniia v Rossiiskoi Federatsii: ot kibernetiki, informatiki k tsifrovizatsii // Pravovaia informatika. No. 4. 2025 g. S. 215—226. DOI: 10.24412/1994-1404-2025-4-215-226.
8. Kunev D.A. Informatsionno-analiticheskaiia deiatel'nost' v organakh prokuratury: stanovlenie, razvitie, perspektivy tsifrovoi transformatsii (k 90-letiiu sistemy vedomstvennoi analitiki) // Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii. No. 4 (108). 2025. S. 51—58.
9. Tarakanova L.A., Kuleshova S.A., Petrosian M.A. Osnovnye napravleniia povysheniia effektivnosti prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov // Agrarnoe i zemel'noe pravo. 2025. No. 5. S. 110—113. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_5_110.
10. Shabarov D.V. Prokuratura g. Sankt-Peterburga. Analiz sostoianiia zakonnosti v prokurorskoj deiatel'nosti: teoriia i praktika // Leningradskii iuridicheskii zhurnal. 2022. No. 2 (68). S. 158—169.
11. Rokitianskii S.G. Istoriko-pravovoe ob"iasnenie teleologii i aksiologii rossiiskogo prokurorskogo nadzora // Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina (MGLuA). 2024;(1):195-207. DOI: 10.17803/2311-5998.2024.113.1.

