

*На правах рукописи*

Немзорова Римма Юрьевна

**ПРИОРИТЕТЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:  
ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ**

Специальность 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская  
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2015

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук  
**Бут Надежда Дмитриевна**

Официальные оппоненты: **Ястребов Владислав Борисович**  
доктор юридических наук, профессор,  
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»,  
кафедра уголовного процесса, правосудия и  
прокурорского надзора, профессор

**Зинуров Рафаил Нариманович**  
доктор юридических наук, профессор,  
Совет Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации, член Совета

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»

Защита диссертации состоится «01» марта 2016 г. в 16 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан «18» декабря 2015 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

С.С. Харитонов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Президент Российской Федерации на Всероссийском совещании прокуроров подчеркнул, что «взять на себя всё – вряд ли это оправданно, закрыть все бреши российской законности вряд ли получится даже у такой мощной и авторитетной организации, которой является прокуратура. Гораздо важнее определиться с приоритетами и стратегией»<sup>1</sup>.

Выделение наиболее значимых направлений деятельности прокуратуры в различных сферах правовых отношений призвано упорядочить, систематизировать и рационально распределить силы и возможности как отдельно взятого работника, так и органов прокуратуры в целом в интересах оптимальной и эффективной реализации первоочередных мер по укреплению законности. Однако наука о прокурорской деятельности не содержит какого-либо однозначно понимаемого подхода к приоритетам прокурорской деятельности, их определению и реализации, что напрямую влияет на результаты как научных исследований, так и практической деятельности органов прокуратуры.

Складывающиеся социально-экономические и политические условия развития страны вызывают необходимость соответствующих изменений функций и полномочий прокуратуры, направлений её деятельности. За последние годы наблюдается явное «расширение» предмета прокурорской деятельности. В свою очередь, универсальный характер такого предмета обуславливает использование выборочного подхода, сосредоточения внимания на конкретных аспектах, наиболее значимых для укрепления законности в каждом конкретном регионе с учетом имеющихся сил и средств органов прокуратуры.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» содержит лишь отдельные положения, связанные с определением приоритетов прокурорской деятельности, без полноценного системного подхода. В целом

---

<sup>1</sup> Выступление В.В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров. URL: [www.kremlin.ru/transcripts/21161](http://www.kremlin.ru/transcripts/21161) (дата обращения 05.04.2015).

устанавливается необходимость равномерного воздействия органов прокуратуры на каждую из правовых сфер, на которую распространяется компетенция органов прокуратуры. Несомненно, это сильно осложняет правоприменительную деятельность органов прокуратуры, ведет к «распылению» имеющихся штатных, информационных и других ресурсов и как следствие к снижению результативности прокурорской деятельности.

Попытки создания правовых механизмов определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности в силу универсальности и всеобъемлемости деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности предпринимались и ранее.

Так, согласно пункту 1 статьи 6 Модельного закона «О прокуратуре»<sup>2</sup>, органы прокуратуры осуществляют свои функции в соответствии с приоритетами, определёнными на основе анализа состояния законности и правопорядка. Среди общих задач анализа состояния законности и правопорядка выделяются: прогноз развития состояния законности для разработки стратегии прокурорской деятельности; изучение эффективности мер по нейтрализации или снижению негативного воздействия социально-экономических и организационно-управленческих факторов на правонарушающее поведение граждан, должностных лиц и других правоприменителей<sup>3</sup>. В качестве постоянных приоритетов деятельности прокуратуры выделены соблюдение прав и свобод человека и гражданина, укрепление основ государственности и конституционного строя страны (пункт 2 статьи 6 Модельного закона «О прокуратуре»).

Приоритет определяет преобладающее, первоочередное значение чего-либо<sup>4</sup>. Широкое использование термина «приоритет» в научной и специальной методической литературе, законах, иных нормативных правовых и политико-правовых актах Российской Федерации, в приказах,

---

<sup>2</sup> Принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) от 16.11.2006 № 27-6.

<sup>3</sup> Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. д.ю.н., проф. О.С. Капинус; Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012. С. 11.

<sup>4</sup> Современный толковый словарь русского языка Ефремовой. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova> (дата обращения 04.06.2015).

указаниях и иных организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, в нормативных и иных актах других государственных органов позволяет говорить о назревшей необходимости придания этому термину характера нормативного правового инструмента. Такой вывод обусловлен насущной потребностью придания данному термину характера нормативного элемента механизма управления в соответствующих сферах деятельности, основания мобильного маневрирования кадрами и другими ресурсами государственных органов, включая систему прокуратуры Российской Федерации. Очевидно, что вся эта работа должна выстраиваться на должной научной основе.

Разработка теории приоритетов организации и деятельности прокуратуры направлена на оптимизацию деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка, ее возможное усовершенствование в современных условиях без привлечения дополнительных значительных штатных и иных ресурсов.

Анализ формирования различных перечней приоритетов социального, экономического развития страны на президентском, правительственном, и «общественном» уровнях показал, что имеется определенная зависимость между общегосударственными приоритетами и приоритетами прокурорской деятельности. Во многом приоритеты деятельности органов прокуратуры предопределяются законодательными и политико-правовыми актами (концепциями, стратегиями, доктринами, программами и т.п.), принимаемыми компетентными руководящими органами страны. В настоящее время выделение и адаптация приоритетных направлений к деятельности прокуратуры в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации носит последующий ситуативный характер, их число постоянно увеличивается, что затрудняет их реализацию, осложняет организацию деятельности органов прокуратуры. Не налажен механизм отмены или содержательной корректировки утратившего

свое значение приоритета, учета динамики обусловивших его факторов, внесения своевременных корректив в практику работы.

Прокуратура не должна и не может подменять другие государственно-правовые структуры в деятельности по обеспечению законности, с одинаковой интенсивностью и одновременно осуществлять надзор за исполнением всех законов, во всех сферах правовых отношений. В этом зачастую и нет необходимости. Именно поэтому должны быть правильно установлены приоритеты, от реализации которых в решающей степени зависит состояние законности и правопорядка в районе, городе, субъекте Российской Федерации, стране в целом.

Имеющийся расширенный подход в употреблении термина «приоритет» с высокой степенью вероятности создает трудности при осуществлении прокурорской деятельности на местах, в том числе в малокомплектных прокуратурах, штатная численность в которых зачастую не превышает трех человек. Об этом свидетельствуют и результаты проведенных нами исследований, в том числе путем опроса прокуроров различного должностного положения и специализации из 16 субъектов Российской Федерации по специально разработанной авторской анкете<sup>5</sup>.

По результатам опроса прокуроров абсолютное большинство 68,4 % (417 из 607 ответивших) высказались за определение приоритетов прокурорской деятельности на федеральном уровне для всей страны в целом, что подтверждает правильность выводов о безусловном субъекте приоритезации – Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Следующим по значимости оказался уровень прокуратур субъектов Российской Федерации – 47,5 % (290). На третьем месте 23,1 % (141) – установление приоритетов должно производиться для каждой прокуратуры самостоятельно, что отвечает требованиям о необходимости учета состояния законности и правопорядка на конкретной территории в определенный временной промежуток. Считаем, что наличие оперативной

---

<sup>5</sup> Опрос проводился среди работников органов прокуратуры из 16 субъектов Российской Федерации в период с 2013 по 2014 гг. по специально разработанной автором анкете.

самостоятельности в деятельности работников прокуратуры в должной мере может быть применимо и в отношении приоритизации ими своей деятельности, позволяющей вносить коррективы с учетом возможностей конкретной прокуратуры.

Между тем, только 66,4 % опрошенных (405 из 599 ответивших) сообщили, что приоритеты прокурорской деятельности определяются по результатам анализа состояния законности и правопорядка. В большинстве случаев (54,8 %) такие приоритеты, в том числе при планировании работы, предопределяются организационно-распорядительными актами Генерального прокурора Российской Федерации. Это еще раз подчеркивает значимость проводимой Генеральной прокуратурой Российской Федерации линии по повышению качества информационно-аналитической работы и полноту ее влияния на организацию работы нижестоящих органов.

Абсолютное число опрошенных прокуроров (572 из 610) или 93,8 % отметили, что реальная эффективность прокурорской деятельности зависит от правильного определения её приоритетов, что подчеркивает важность поставленного вопроса о приоритетах прокурорской деятельности в данном диссертационном исследовании.

Вместе с тем любопытный результат получен при опросе прокуроров о том, что является основанием для корректирования приоритетов прокурорской деятельности. Абсолютное большинство (80 %) ответили, что это могут быть изменения в структуре и динамике состояния законности и правопорядка, и только 21 % опрошенных прокуроров полагают, что такими основаниями являются изменения, выраженные в документах, принимаемых Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Таким образом, исследование приоритетов прокурорской деятельности в настоящее время представляет большой интерес и требует формирования научной базы для возможности последующего применения как научными работниками, так и работниками органов прокуратуры.

**Состояние научной разработанности темы.** Универсальность содержания и характера деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка в процессе политического, правового, экономического и социального развития страны в сочетании с довольно ограниченными штатными, материально-техническими и иными возможностями прокуратуры практически со времени её создания, особенно, в советский период, постоянно вызывали необходимость определения и корректирования основных направлений её деятельности.

Представляется, что фактической основой для создания и развития теории приоритетов прокурорской деятельности послужила многолетняя практика определения и реализации предметного и предметно-зонального принципов организации работы органов прокуратуры всех уровней. По существу, установление в конкретные исторические периоды конкретных важнейших, первоочередных предметных направлений деятельности органов прокуратуры и составляли совокупность её приоритетов.

Исследования вопросов, связанных с определением предмета деятельности органов прокуратуры, длительное время в теории развивались с точки зрения организации их работы. Особенно интенсивно этот раздел теории прокурорской деятельности развивался в контексте методики организации и деятельности органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора как основной функции.

Этим вопросам, в том числе использованию предметного принципа организации работы, были посвящены многочисленные теоретические и методические исследования советского периода, среди которых можно отметить следующие: Шинд В.И., Михайлов В.Т. Организация труда в районной (городской) прокуратуре (М., 1975); Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора (М., 1975); Проблемы эффективности прокурорского надзора / под ред. проф. К.Ф. Скворцова (М., 1977).

Важное значение придавалось применению предметного принципа организации работы органов прокуратуры в организационно-

распорядительных актах Генерального прокурора СССР, особенно в 1980-х гг. Однако в полной мере сущность и организующее значение этого принципа не получили должного развития, в особенности в плане иерархии, динамики содержания выделяемых в качестве предметов деятельности органов прокуратуры определенных приоритетов, их своевременной смены (отмены), а также факторов, определяющих необходимость установления тех или иных приоритетов прокурорской деятельности.

Существенный шаг в становлении данной теории и ее практической реализации сделан Ашурбековым Т.А. в диссертационном исследовании на соискание ученой степени доктора юридических наук. В ней выделена глава «Приоритеты деятельности органов прокуратуры по обеспечению национальной безопасности России»<sup>6</sup>, посвященная разработке отдельных аспектов теоретических основ приоритезации деятельности прокуратуры и раскрытию на их базе основных направлений организации и деятельности органов прокуратуры применительно к рассматриваемой сфере в различные периоды. Данная работа содержит ряд основных положений теории приоритетов организации и деятельности прокуратуры. В частности, даны понятие и определены приоритеты организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации в исследованных диссертантом периодах, детерминанты, индикаторы приоритетов, субъекты приоритезации, сформулированы принципы приоритезации организации и деятельности органов прокуратуры в сфере национальной безопасности.

В рамках своего диссертационного исследования на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе»<sup>7</sup> затронула Н.В. Субанова. В этой диссертации прокурорский надзор за исполнением законов о разрешительной системе рассматривается в

---

<sup>6</sup> Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности / Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2009. С. 307-404.

<sup>7</sup> Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.11, 12.00.14. Москва, 2014. С. 155-171.

качестве нового приоритетного направления прокурорского надзора, предлагаются к использованию факторы его актуализации и обособления.

Тема приоритетов прокурорской деятельности всё чаще затрагивается в диссертационных исследованиях, в которых на основе различных подходов устанавливается приоритетность того или иного направления прокурорской деятельности<sup>8</sup>. По нашим подсчетам, о такой приоритетности за последние 7 лет заявило порядка 60 % авторов диссертационных исследований. Также имеется ряд журнальных публикаций, рассматривающих проблему приоритезации деятельности органов прокуратуры в отдельных сферах<sup>9</sup>.

Между тем, в указанных работах вопросы теории приоритетов не раскрываются с точки зрения базовых научных категорий, не сводятся к целостной системе.

Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2013-2014 гг. эта проблема исследовалась в ряде аспектов, что нашло отражение в подготовленном с участием диссертанта научном докладе.

Таким образом, специальных исследований, посвященных комплексной проблеме приоритетов прокурорской деятельности, на диссертационном уровне до настоящего времени не было. Представляемая диссертация является первой работой такого рода. Тем самым вносится существенный вклад в развитие теории прокурорской деятельности и в совершенствование практики ее осуществления.

**Объектом исследования** является совокупность правовых отношений, связанных с определением и реализацией наиболее значимых,

---

<sup>8</sup> См. например: Шершнева Е.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.11. М., 2014; Ивкова А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в банковской сфере : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.11. М., 2014.; Гуреева О.А. Организационные аспекты обеспечения участия прокурора в гражданском судопроизводстве : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.11. Москва, 2012, и др.

<sup>9</sup> См. например: Борисов С.В. Противодействие экстремизму как приоритетное направление деятельности органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 1 (3). С. 15-20; Винокуров Ю.Е., Пустовалова О.А. Надзор за исполнением экологического законодательства как одно из приоритетных направлений деятельности прокуратуры // Актуальные вопросы российского права / Сборник научных статей. Вып. 8. М.: Изд-во МосГУ, 2008. С. 74-76; Тухватуллин Т.А. Определение приоритетов прокурорской деятельности в экономической сфере // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 4 (42). С. 58-65.

первоочередных направлений прокурорской деятельности, основанных на результатах анализа состояния законности и правопорядка, изменениях в политической, правовой, социальной, экономической сферах жизнедеятельности и иных детерминирующих факторах, правовые и организационные механизмы обеспечения приоритетов прокурорской деятельности.

**Предметом исследования** выступают:

деятельность прокуроров различных уровней по определению и реализации приоритетов надзорной и иной функциональной деятельности в целях обеспечения законности и правопорядка, выраженная в планах работы органов прокуратуры, приказах, указаниях, иных организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, иных компетентных прокуроров;

состояние правового регулирования, определяющего приоритеты прокурорской деятельности в различных сферах правовых отношений;

практика организационно-структурного и организационно-методического обеспечения приоритетов деятельности органов прокуратуры;

информационно-аналитическое обеспечение, адекватное состоянию законности, планирование работы органов прокуратуры различных уровней по определению и реализации приоритетов надзорной и иной функциональной деятельности;

факторы, обуславливающие определение основных (приоритетных) направлений прокурорской деятельности.

**Целью исследования** является разработка некоторых «назревших» положений теории приоритетов прокурорской деятельности, отвечающих современным реалиям и задачам прокуратуры, определение организационно-правовых механизмов приоритезации деятельности органов прокуратуры, формирование практических рекомендаций в части оснований и процедур определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности, включая

меры правового, организационно-структурного и организационно-методического характера.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи исследования:**

- 1) установить степень научной разработанности положений теории приоритетов прокурорской деятельности;
- 2) установить основные детерминанты, индикаторы, принципы, признаки и другие параметры приоритетов прокурорской деятельности;
- 3) определить источники и правовые средства формирования приоритетов прокурорской деятельности;
- 4) оценить степень влияния политико-правовых актов руководящих органов страны, а также решений и рекомендаций международных организаций, членами которых является Российская Федерация, и международных прокурорских сообществ на формирование приоритетов прокурорской деятельности;
- 5) выявить особенности организационно-структурного обеспечения приоритетов прокурорской деятельности;
- 6) выделить наиболее значимые меры организационно-методического обеспечения приоритетов прокурорской деятельности;
- 7) выявить и обосновать особенности реализации приоритетов прокурорской деятельности.

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучные и частнонаучные методы познания социально-правовых явлений, организации и осуществления прокурорской деятельности: диалектический, системный; анализ; синтез; дедукция; индукция; структурно-функциональный; сравнительно-правовой; нормативно-доктринальный; конкретно-социологический; статистический, метод правового моделирования и другие. Общенаучный диалектический метод познания позволил выявить устойчивые связи в развитии правовых отношений, обоснованности и закономерности определения и реализации приоритетов прокурорской

деятельности. Использованные методы опроса, анкетирования, контент-анализа политико-правовых государственных актов, включая концепции, доктрины, стратегии, планы и программы развития в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, принятые в установленном порядке, и другие.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция Российской Федерации<sup>10</sup>, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации<sup>11</sup>, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации<sup>12</sup>, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>13</sup>, Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>14</sup> и другие законы, а также организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующие вопросы организации и осуществления прокурорской деятельности.

**Эмпирическая база исследования** основывается на результатах изучения положений теоретического характера, содержащихся в трудах исследователей в различных отраслях права, а также значительной совокупности законодательных и политико-правовых актов руководящих органов страны. В их числе более 52 различных официально принятых концепций, доктрин, стратегий, программ и планов их реализации за 1991-2015 гг., 7 ежегодных посланий Президента Российской Федерации за 2007-2014 гг., 7 ежегодных докладов Генерального прокурора Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за 2008-2015 гг., 7 постановлений Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к докладам Генерального прокурора Российской Федерации за

---

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных федеральными конституционными законами) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>11</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (с изм.) // СЗ РФ. 2002. № 46. ст. 4532.

<sup>12</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с изм.) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). ст. 4921.

<sup>13</sup> О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 г. №2202-1 (с изм.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>14</sup> О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (с изм.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I) ст. 6228.

2008-2015 гг., более 70 организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации за 1993-2015 гг., более 148 ежегодных докладов о состоянии законности прокуроров субъектов Российской Федерации за 2008-2014 гг., изучение иных материалов практики прокурорской деятельности, данных, характеризующих состояние законности в отдельных регионах и в стране в целом, планирования работы органов прокуратуры различных уровней, организации и проведения коллегий, результатов опросов в 2013-2014 гг. прокуроров (610 чел., представляющих 16 субъектов Российской Федерации<sup>15</sup>) по специально разработанной программе, статистических и иных данных о работе органов прокуратуры.

**Научная новизна исследования** заключается в обосновании необходимости определения приоритетов прокурорской деятельности на научной основе, в соответствии с потребностями правового обеспечения социального и экономического развития общества и государства средствами деятельности органов прокуратуры.

В теории и практике прокурорской деятельности выделяется такая категория, как «функция прокуратуры»<sup>16</sup>. Функциональная деятельность прокуратуры направлена на широкий круг правовых отношений, охватить который в полном объеме силами конкретной прокуратуры не представляется возможным и целесообразным. Кроме того, недостаточно системное выделение наиболее значимых, первоочередных направлений деятельности на каждом уровне органов прокуратуры как в соответствующих планах работы, так и в оперативном, текущем порядке, в том числе при направлении нижестоящим прокурорам различных заданий, особенно срочных, существенно влияет на качество их реализации имеющимися силами и средствами конкретной прокуратуры.

---

<sup>15</sup> Группы опрошенных прокурорских работников представляли прокуратуры следующих субъектов Российской Федерации: Алтайский край, Амурская область, Астраханская область, Воронежская область, Иркутская область, Калининградская область, Камчатский край, Красноярский край, Ленинградская область, Новгородская область, Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ, Свердловская область, Тамбовская область.

<sup>16</sup> Рябцев В.П. Прокурорский надзор : курс лекций. М.: НОРМА, 2006. С. 73.

Приоритетные направления деятельности прокуратуры являются основными. Они реализуются с помощью надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в приоритетном, первоочередном порядке, могут составлять основное содержание деятельности органов прокуратуры в определённые периоды (например, в сфере охраны труда, жилищных, экологических правоотношений, противодействия коррупции, экстремизму и терроризму и др.).<sup>17</sup>

### **На защиту выносятся следующие основные положения**

1. Совокупность разработанных в диссертации теоретических аспектов, находящихся во взаимосвязи и составляющих современное содержание теории приоритетов как новой составной части общей теории прокурорской деятельности. Они включают как принципиально новые положения, так и авторскую интерпретацию отдельных уже известных положений, развитых на базе проведенных исследований.

Под приоритетом прокурорской деятельности необходимо понимать направление прокурорской деятельности, обладающее характером первоочередности по отношению к другим направлениям, с учетом соответствующих принципов определения и реализации, их системы и места в иерархии, установленном с использованием объективных инструментов, детерминантов и индикаторов.

Приоритеты деятельности органов прокуратуры в значительной мере основываются на состоянии общества и политике государства по различным аспектам их развития, выраженных в качественных и количественных параметрах, характеризующих состояние законности и правопорядка в стране в целом, в отдельных регионах, сферах правовых отношений.

Приоритезация прокурорской деятельности представляет собой процесс определения и реализации приоритетов. Установление приоритетности направления прокурорской деятельности требует неременного определения его места в общей иерархии приоритетов в

---

<sup>17</sup> Прокурорский надзор : учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 8-9.

конкретных временных и территориальных границах использования, а реализация приоритетов прокурорской деятельности включает контроль за исполнением такого приоритета.

2. Ключевым признаком основных приоритетов прокурорской деятельности является их нормативность, которая обусловлена, во-первых, требованиями действующего законодательства в стране, а во-вторых, правовым характером осуществления прокурорской деятельности. Нормативность обеспечивается надлежащим закреплением выделенных приоритетов прокурорской деятельности в законах и иных нормативных правовых актах, организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, имеющих обязательный характер для исполнения органами прокуратуры в целом. Надлежащее закрепление приоритетов прокурорской деятельности с учетом места в их иерархии позволит установить обязательность определенных приоритетов и унифицировать подход к их реализации как для научных работников, так и для работников органов прокуратуры в целом.

Такие требования к приоритетам прокурорской деятельности, как достаточная обоснованность, иерархичность, взаимосвязь и последовательность исполнения, соответствие имеющимся у органов прокуратуры возможностям (штатным, материально-техническим, информационным и др.), неразрывно связаны с признаком нормативности.

3. Система принципов определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности предполагает включение в нее как общих принципов организации и деятельности органов прокуратуры, так и собственных принципов приоритезации прокурорской деятельности. В их числе: принцип соответствия приоритетов деятельности органов прокуратуры реальным потребностям социального и государственного развития, выраженных в законах, политических установках руководящих органов государства и обеспечения законности и правопорядка в качестве обязательного условия такого развития в соответствующих сферах правовых

отношений; принцип адекватности выделенных приоритетов актуальным потребностям укрепления законности и правопорядка в первоочередном порядке в конкретных сферах правовых отношений; принцип выделения решающего звена; принцип научной обоснованности; принцип иерархичности приоритетов; принцип динамизации; принцип разумной достаточности выделяемых приоритетов деятельности с учетом имеющихся возможностей, сил и средств органов прокуратуры и координируемых ими государственных структур.

Использование перечисленных выше принципов организации и деятельности органов прокуратуры в системе в качестве основополагающих начал процессов приоритезации прокурорской деятельности существенно расширяет адаптационные возможности органов прокуратуры в изменяющихся социальных, экономических, правовых условиях и способствует повышению качества деятельности органов прокуратуры.

4. В диссертации определена система законодательных и политико-правовых актов руководящих органов государственной власти как основных источников установления Генеральным прокурором Российской Федерации или непосредственно ими стратегических и тактических приоритетов деятельности органов прокуратуры и координируемых ими компетентных правоохранительных и иных государственных органов в сфере укрепления законности и правопорядка в стране, отдельных регионах, в различных сферах правовых отношений.

Продемонстрирована взаимосвязь установления приоритетов посредством принимаемых политико-правовых актов на общегосударственном уровне с определяемыми приоритетами прокурорской деятельности в порядке адаптации.

5. На процесс формирования приоритетов деятельности органов прокуратуры, помимо решений и рекомендаций внутригосударственных руководящих органов, оказывают влияние решения и рекомендации международных организаций, членами которых является Российская

Федерация, включая Организацию Объединенных Наций, Содружество Независимых Государств, Совет Европы, Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Шанхайскую организацию сотрудничества, БРИКС, Группу разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), Группу государств против коррупции (ГРЕКО) и некоторые другие структуры, а также международных прокурорских сообществ (например, Международная Ассоциация Прокуроров (МАП), Консультативный совет европейских прокуроров).

б. Приоритеты деятельности органов прокуратуры, которые имеют достаточно общий и долговременный характер, находят выражение в организационной структуре аппаратов органов прокуратуры, в актах организации их деятельности, включая планы работы, и должны быть отражены как в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, так и в формах статистической отчетности. Последние, в свою очередь, не должны иметь «застывшую» форму на длительный период, а должны подвергаться своевременной и адекватной корректировке в соответствии с изменениями состава и структуры реализуемых приоритетов, выражающих реальные потребности политического, социального, экономического и правового развития страны с учетом динамики состояния законности и правопорядка.

**Практическая и теоретическая значимость результатов исследования.** Результаты исследования могут послужить основой для дальнейших разработок в области теории прокурорской деятельности, комплексной оценки ее информационно-аналитического обеспечения о состоянии законности и правопорядка в соотнесении с содержанием реально исполняемой функциональной деятельности органов прокуратуры. Полученные результаты могут создать предпосылки для дальнейшего совершенствования практической деятельности, особенно, при анализе состояния законности и планировании работы органов прокуратуры, а также формирования адекватных подходов к вопросам организации, планирования

деятельности органов прокуратуры на различных уровнях с учетом имеющихся в наличии сил и средств. Результаты данного исследования могут быть использованы при организации работы и структуризации органов прокуратуры в Российской Федерации, а также в учебном процессе, при подготовке, переподготовке и повышении квалификации прокурорских работников.

**Апробация результатов исследования.** Положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в одиннадцати публикациях автора, пять из которых – в ведущих научных рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Результаты диссертационного исследования обсуждались на научно-практических конференциях молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Москва, 2013, 2014 гг.), Международной научно-практической конференции «Наука и образование в XXI веке» (г. Тамбов, 2013 г.), 9-й Международной научно-практической конференции «Основные направления экономического, правового и социально-культурного развития в современной России» (г. Москва, 2013 г.), XXV Международной научно-практической конференции «Законность и правопорядок в современном обществе» (г. Новосибирск, 2015 г.).

Кроме того, результаты диссертационного исследования нашли отражение в научном докладе «Научные основы определения приоритетов деятельности органов прокуратуры», выполненном в соответствии с планами работы Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на 2013-2014 гг., где диссертант выступил в качестве его соавтора.

Результаты диссертационного исследования были предметом рассмотрения в учебных группах Института прокуратуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (акт о внедрении от 30.10.2015), а также внедрены в практическую

деятельность прокуратур Ярославской области (акт о внедрении от 10.09.2015) и Республики Дагестан (акт о внедрении от 15.09.2015).

**Структура диссертации** включает введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение, перечень использованных источников и приложения. Структура и содержание работы predetermined целями, задачами исследования и необходимостью изложения положений и выводов, полученных в результате исследования.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснованы актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования, отражена степень научной разработанности темы, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, его методологическая и нормативная основы, эмпирическая база. Охарактеризована новизна работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, а также научная и практическая значимость проведенного исследования и сведения об апробации и внедрении его результатов.

Первая глава диссертации **«Теоретические аспекты приоритетов прокурорской деятельности»** состоит из четырех параграфов и посвящена характеристике общих положений теории приоритетов прокурорской деятельности, в составе которых анализируются приоритеты прокурорской деятельности, их признаки, принципы, детерминанты и индикаторы приоритетов прокурорской деятельности, а также их иерархия.

В первом параграфе первой главы **«Основные понятия теории приоритетов прокурорской деятельности»** анализируются основные научные категории теории приоритетов прокурорской деятельности, среди которых понятия приоритета, его признаки, постериоритета, процесса приоритезации. Проводится сопоставительный анализ приоритетов прокурорской деятельности с функциями, отраслями и направлениями прокурорской деятельности.

Во втором параграфе первой главы **«Принципы определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности»** рассматривается действие общих принципов организации и деятельности органов прокуратуры (принципы единства, централизации, независимости, законности, гласности, внепартийности) для целей приоритезации, а также исследуются и формулируются самостоятельные принципы определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности (принципы адекватности, выделения решающего звена, иерархичности, разумной

достаточности). Дается авторское толкование принципов научной обоснованности, динамизации как принципов определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности. Предметный принцип рассматривается в качестве как операционального принципа организации и деятельности прокуратуры, так и самостоятельного принципа приоритезации прокурорской деятельности.

Третий параграф первой главы **«Детерминанты и индикаторы приоритезации прокурорской деятельности»** посвящен факторам, обуславливающим приоритеты прокурорской деятельности. Под детерминантами приоритетов нами понимаются такие элементы (составные части) российской правовой системы, режима законности, действие которых во взаимосвязи и взаимодействии предопределяет формирование, сохранение и коррекцию приоритетов прокурорской деятельности. Диссертантом предлагается цикл приоритезации прокурорской деятельности, включающий «внутренний» и «внешний» уровни. Индикаторы приоритетов прокурорской деятельности являются основными показателями, на основании которых каждый из приоритетов занимает конкретное место в общей иерархии приоритетов прокурорской деятельности.

Логическим продолжением исследования теоретических аспектов приоритетов прокурорской деятельности является параграф четвертый главы первой **«Иерархия приоритетов прокурорской деятельности»**. С точки зрения системы приоритетов прокурорской деятельности, в нем рассматривается вся «лестница» приоритетов прокурорской деятельности, выстроенная с учетом оснований, субъектов, времени и территории определения и реализации таких приоритетов. Предлагаются подходы к классификации приоритетов прокурорской деятельности, например, по степени значимости, по территориальному и временному признакам, по субъекту приоритезации и др.

Вторая глава диссертационного исследования **«Правовые аспекты приоритетов прокурорской деятельности»** состоит из трех параграфов, в

которых освещены основные подходы к формированию приоритетов прокурорской деятельности с учетом политико-правовых актов, законов и иных нормативных правовых актов, а также международно-правовых документов, в том числе по результатам международных конференций и форумов, опыта зарубежных стран.

В первом параграфе второй главы **«Политико-правовые акты об основных направлениях укрепления законности и правопорядка и их воздействие на формирование приоритетов прокурорской деятельности»** рассматриваются такие политико-правовые документы (официально принятые концепции, стратегии и другие), которые формируют приоритеты как государства в целом, так и прокуратуры в частности.

В качестве субъектов, определяющих государственные приоритеты, выступают, во-первых, Президент Российской Федерации и, во-вторых, Правительство Российской Федерации. Помимо общих поставленных на государственном уровне задач, на прокуратуру Российской Федерации дополнительно возлагаются иные задачи, указанные отдельно в поручениях Президента Российской Федерации Генеральному прокурору Российской Федерации. Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на прокуратуру ежегодно возлагаются определенные задачи, требующие неукоснительного выполнения.

Совокупность данных приоритетов находит отражение в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации, в планах работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации в их повседневной работе по укреплению законности.

Во втором параграфе второй главы **«Законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие приоритеты прокурорской деятельности»** рассматриваются законодательно закрепленные приоритеты прокурорской деятельности, которые обладают преимуществом при их реализации по отношению к иным выделенным направлениям прокурорской деятельности. Основными нормативными правовыми актами,

регулирующими прокурорскую деятельность, определяющими ее конкретные направления, в том числе и постоянные (безусловные) приоритеты, являются, в первую очередь, Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а также иные федеральные законы и международные договоры, в соответствии со статьей 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Среди таких безусловных приоритетов надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (глава вторая Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), а также содействие прокуратуры осуществлению правосудия, предусмотренное положениями уголовно-процессуального, гражданского процессуального, арбитражного процессуального законодательства и законодательства об административном судопроизводстве.

В третьем параграфе второй главы **«Международно-правовые аспекты определения приоритетов прокурорской деятельности»** анализируются документы международно-правового характера, влияющие на формирование приоритетов прокурорской деятельности, с учетом достигнутых соглашений и общегосударственного курса.

В интересах установления приоритетов изучена деятельность таких международных организаций, как Международная Ассоциация прокуроров, Консультативный совет европейских прокуроров, Координационный Совет Генеральных прокуроров государств-участников Содружества Независимых Государств). А также имеющийся опыт ряда зарубежных стран (Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Кубы) в части оснований и процедур формирования приоритетов прокурорской деятельности. Автором делается вывод о целесообразности формирования приоритетов прокурорской деятельности не только на основании внутригосударственных механизмов, но и с учетом международно-правовых аспектов.

Третья глава диссертационного исследования **«Организационные аспекты реализации приоритетов прокурорской деятельности»**

посвящена вопросам реализации приоритетов прокурорской деятельности в рамках организационно-структурного и организационно-методического механизмов. Анализируется имеющийся у органов прокуратуры опыт в данных аспектах. Обозначены перспективы реализации приоритетов прокурорской деятельности с учетом имеющихся кадровых, материально-технических и иных ресурсов.

В первом параграфе третьей главы **«Организационно-структурное обеспечение приоритетов прокурорской деятельности»** отмечается, что реализация приоритетных «предметов» прокурорской деятельности уже длительное время осуществляется посредством изменения структуры органов прокуратуры. Так, созданы и успешно функционируют специализированные прокуратуры: военные, природоохранные, транспортные. Кроме того, дополнительно созданы специализированные прокуратуры, имеющие локальный приоритет и ограниченную территорию своей деятельности, к таким можно отнести Аксарайскую прокуратуру по надзору за соблюдением законов в Астраханском газоконденсатном комплексе, Кемеровскую межрайонную прокуратуру по надзору за исполнением законов в угледобывающей отрасли (с дислокацией в г. Новокузнецке), прокуратуру космодрома «Восточный».

Другим универсальным способом реакции на актуализирующиеся сферы правоотношений в органах прокуратуры является создание специализированных структурных подразделений как в Генеральной прокуратуре, так и в территориальных прокуратурах субъектов Российской Федерации. Среди вновь созданных подразделений можно отметить: управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей, управление правовой статистики, управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

В диссертации обосновывается предложение о том, что инициатива по обеспечению приоритетов прокурорской деятельности и координация их реализации может быть предоставлена Главному организационно-

аналитическому управлению Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также соответствующим структурным подразделениям прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур.

Во втором параграфе третьей главы **«Организационно-методическое обеспечение приоритетов прокурорской деятельности»** отмечается, что «необъятное» количество приоритетов прокурорской деятельности, сведение к минимуму инициативности и оперативной самостоятельности прокурорских работников, зачастую формальный подход к выполнению возложенных обязанностей, дополнительных (часто срочных) поручений и заданий вышестоящих прокуратур не позволяют работникам как районного (городского) звена, так и прокуратур субъектов Российской Федерации на должном уровне решать задачи, стоящие перед прокуратурой, оперативно реагировать на изменяющуюся ситуацию с учетом социальных, экономических, политических и правовых условий.

Представляется, что методологическая и правовая значимость точного определения и правильного применения категории «приоритет деятельности прокуратуры» состоит прежде всего в адекватности организации работы органов прокуратуры в выделенном направлении, преодолении стремления прокуроров к непрерывному наращиванию количественных показателей надзорной и иной функциональной деятельности без должного учета актуальных приоритетов. Искажение или игнорирование реальных приоритетов деятельности прокуроров приводит к снижению влияния органов прокуратуры на процесс укрепления состояния законности и правопорядка в стране, к ошибкам в оценке эффективности этой деятельности. Особенно такой вывод становится очевидным в условиях, когда для таких оценок оперируют общим, суммированным количеством выявленных прокурорами нарушений законов и внесенных ими актов прокурорского реагирования на эти нарушения.

Точное определение и реализация приоритетов прокурорской деятельности играют не последнюю роль в оценке нагрузки на прокурорских работников. Достижение оптимальности организации деятельности органов прокуратуры для целей формирования приоритетов, с возможностью реального обеспечения их реализации в условиях конкретных прокуратур является важным критерием результативности прокурорской деятельности.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы, обобщены предложения и намечены основные тенденции совершенствования определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности с учетом исследованных их теоретических и практических аспектов.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. *Немзорова Р.Ю.* О приоритетах деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности в Вооруженных Силах Российской Федерации и иных воинских формированиях / В.П. Рябцев, Р.Ю. Немзорова // *Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение.* – 2014. – № 12. – С. 22-25. – 0,6 п.л. (вклад автора 0,3 п.л.).

2. *Немзорова Р.Ю.* Законность в военной организации страны как фактор национальной безопасности / В.П. Рябцев, Р.Ю. Немзорова // *Военное право.* – 2014. – Вып. № 4. – С. 93-97. [Электронное научное издание] – 0,8 п.л. (вклад автора 0,4 п.л.).

3. *Немзорова Р.Ю.* Некоторые аспекты создания организационного и структурного обеспечения приоритетов в сфере прокурорской деятельности / Р.Ю. Немзорова // *Проблемы права.* – 2015. - № 1(49). – С. 165-168. – 0,6 п.л.

4. *Немцова Р.Ю.* Международно-правовые аспекты определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности / Р.Ю. Немцова // Евразийский юридический журнал. – 2015. - № 4 (83). – С. 35-38. – 0,6 п.л.

5. *Немцова Р.Ю.* О принципах определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности по укреплению законности / Р.Ю. Немцова // Аграрное и земельное право. – 2015. - № 4 (124). – С. 131-135. – 0,8 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях, иные публикации:

6. *Немцова Р.Ю.* Организационно-структурное обеспечение приоритетов прокурорской деятельности / Р.Ю. Немцова // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых : сб. ст. (по материалам Пятой научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященной 20-летию принятия Конституции Российской Федерации, проведенной 28.06.2013) / [под ред. Т.Л. Козлова и К.В. Ображиева]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. – С. 48-53. – 0,9 п.л.

7. *Немцова Р.Ю.* К вопросу о детерминации приоритетов прокурорской деятельности / Р.Ю. Немцова // Наука и образование в XXI веке: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 30 сентября 2013 г.: в 34 частях. часть 14; М-во обр, и науки РФ. Тамбов: Изд-во ТРОО "Бизнес-Наука-Общество", 2013. – С. 83-87. – 0,8 п.л.

8. *Немцова Р.Ю.* Источники и правовые средства приоритизации прокурорской деятельности по обеспечению законности / В.П. Рябцев, Р.Ю. Немцова // Основные направления экономического, правового и социально-культурного развития в современной России : материалы 9-й Международной научно-практической конференции. Москва, 30 ноября 2013 г. : в 2 ч. / отв. ред. проф. А.А. Власов. – Москва: РУДН, 2013. – С. 183-197. – 2 п.л. (вклад автора 1 п.л.)

9. Немцова Р.Ю. Правовое регулирование приоритизации прокурорской деятельности / Р.Ю. Немцова // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых : сб. ст. по материалам VI науч.-практ. конф. молодых ученых, состоявшейся в Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации 27 июня 2014 г. / [под ред. Т.Л. Козлова и К.В. Ображиева]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2014. – С. 51-58. – 1 п.л.

10. Немцова Р.Ю. Противодействие коррупции как приоритетное направление прокурорской деятельности / Р.Ю. Немцова // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов XXV Международной научно-практической конференции / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2015. – С. 125-129. – 0,8 п.л.

11. Научные основы определения приоритетов деятельности органов прокуратуры / К.И. Амирбеков, Т.А. Ашурбеков, Р.Ю. Немцова, В.А. Немировский, В.П. Рябцев, О.А. Степанов, Э.Б. Хатов // Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2014 году: сб. науч. докл. Вып. 3 / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – С. 120-148. – 4,2 п.л.

**Общий объем публикаций составил 7,8 п.л.**

---

Подписано в печать 17.12.2015

Усл. печ. л. 1,4

Тираж 150 экз.

Уч. – изд.л.1,4

Наряд № 19

---

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1