

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 170.001.01 НА БАЗЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗЕННОГО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ» ПО ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ
СТЕПЕНИ КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

аттестационное дело № _____

решение диссертационного совета от 21.06.2016 № 21

*о присуждении Усову Алексею Юрьевичу,
гражданину Российской Федерации, ученой степени кандидата
юридических наук*

Диссертация «Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами» по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» принята к защите 12 апреля 2016 г. (протокол № 15) диссертационным советом Д 170.001.01, созданным на базе федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15) приказом Минобрнауки России от 02.11.2012 № 714/нк.

Соискатель Усов Алексей Юрьевич, 1991 года рождения, в июле 2013 года с отличием окончил Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, присуждена квалификация «Юрист».

С 2013 г. по настоящее время очно обучается в аспирантуре федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

Диссертация выполнена в отделе проблем организации прокурорской деятельности Научно-исследовательского института федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

Научный руководитель – доктор юридических наук Амирбеков Касумбек Ильясович, федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», Научно-исследовательский институт, отдел проблем организации прокурорской деятельности, заведующий.

Официальные оппоненты:

Сангаджиев Бадма Владимирович – доктор юридических наук, доцент, федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов», кафедра судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности, профессор,

Нарутто Светлана Васильевна – доктор юридических наук, профессор, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра конституционного и муниципального права, профессор

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» в своем положительном заключении, подготовленном доктором юридических наук, профессором Ястребовым Владиславом Борисовичем, подписанном заведующим кафедрой уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора профессором Головки Леонидом Витальевичем, заместителем декана юридического факультета МГУ доктором юридических наук, профессором Натальей Владимировной Козловой, утвержденном доктором физико-математических наук, профессором Андреем Анатольевичем Федяниным, указала, что диссертация подготовлена на актуальную тему, обладает научной новизной, имеет практическую и теоретическую значимость, обоснованность и достоверность сделанных выводов подтверждается совокупностью изученных источников и эмпирической базой, и отметила, что диссертация соответствует установленным требованиям,

а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Соискатель имеет 7 опубликованных работ, все – по теме диссертации, общим объемом 2,38 п.л., опубликованных в рецензируемых научных изданиях – 4. В опубликованных автором работах раскрываются положения, выносимые на защиту, в полном объеме отражаются основные вопросы диссертационного исследования, приведены аргументированные выводы, которые легли в основу диссертации. Наиболее существенными публикациями являются следующие статьи:

1. Усов А.Ю. Взаимодействие с неподнадзорными государственными органами как функция прокуратуры Российской Федерации / А.Ю.Усов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – №3. – С. 119-124.

2. Усов А.Ю. Об определении понятия «функция органов прокуратуры» и смежных с ним / А.Ю. Усов // Черные дыры в российском законодательстве. – 2014. – №6. – С. 102-104.

3. Усов А.Ю. Соглашение прокуратуры Российской Федерации с иными государственными органами: юридическая природа, плюсы и минусы / А.Ю.Усов // Евразийский юридический журнал. – 2015. – №2 (81).

4. Усов А.Ю. Направления совершенствования взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с государственными и муниципальными органами власти / А.Ю. Усов // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2015. – №2. – С. 117-122.

На диссертацию поступило 3 отзыва.

В отзыве ведущей организации (МГУ) наряду с общей положительной оценкой диссертационного исследования высказаны отдельные замечания:

1. Автору целесообразно было бы более четко определиться с совокупностью называемых неподнадзорными прокуратуре государственных органов. Так, например, на с. 24-25 в перечне неподнадзорных государственных органов появляются мировые судьи, хотя на с. 4 диссертации они в этом пе-

речне отсутствуют. Вызывает вопросы и упоминание в тексте диссертации Уполномоченных при Президенте Российской Федерации по защите прав ребенка и по защите прав предпринимателей, хотя в перечне неподнадзорных государственных органов они прямо не называются.

Кроме того, зная специфику участия прокурора в рассмотрении дел судами общей юрисдикции и имея в виду, что фактически надзор за законностью рассмотрения дел судами (именно за законностью, а не за судами) осуществляется, автору вполне уместно было бы высказать свое отношение к характеру взаимоотношений прокуратуры и судов общей юрисдикции.

2. Вызывает сомнение квалификация взаимодействия прокурора с неподнадзорными государственными органами как «обладающего некоторыми признаками функций органов прокуратуры» (с. 44). Не следует забывать, что один из главных признаков функции – ее защищенность государством, что обеспечивается, прежде всего, установлением их законом. В законе о прокуратуре функция взаимодействия отражения не получила.

3. Желательно более четко подойти к определению задач исследования применительно к столь солидной категории государственных органов, о взаимодействии с которыми идет речь. В частности, представляется, что называть в качестве задачи разработку и пропаганду единого подхода к пониманию законов и их применения прокуратурой Российской Федерации и неподнадзорными государственными органами (с. 13, 50) едва ли уместно.

Интерес также представляет вопрос о том, какие именно юридически значимые действия обеспечивают взаимодействие?

4. Не вполне понятно обращение автора к так называемому дозвоительно-обязывающему типу правового регулирования как обоснованию необходимости законодательного закрепления полномочий прокуратуры по заключению соглашений о взаимодействии с неподнадзорными государственными органами, обладающих статусом юридических актов (с. 14). В частности, если имеются ввиду полномочия, названные в диссертации (с. 63-64), то они, как кажется, не нуждаются в принятии каких-либо законодательных актов.

5. Достаточно произвольно (с. 90-91) дано истолкование Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 года № 2-П, когда приводится его одна часть, в которой взаимосвязанные положения п.1 ст.6 и п.1 ст.22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они не устанавливают общие (предельные) сроки проведения органами прокуратуры проверки исполнения законов некоммерческими организациями, в то время как на первом месте находится часть, в которой эти же оспариваемые нормы признаются соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они необходимы для обеспечения нормальной деятельности органов прокуратуры.

В заключении отзыва ведущей организации сделан вывод о том, что диссертационное исследование соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней и отвечает предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 требованиям, в связи с чем диссертант, Усов Алексей Юрьевич, заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по указанной научной специальности.

В положительном отзыве официального оппонента доктора юридических наук, доцента Бадмы Владимировича Сангаджиева отмечается, что диссертанту наряду с обоснованием актуальности темы исследования удалось раскрыть сущность, содержание и особенности взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, сформулировать определение предмета, задач и форм осуществления такого взаимодействия.

Между тем, в отзыве высказан ряд замечаний и пожеланий, не влияющих в целом на положительную оценку диссертационного исследования, а именно:

1. Вызывает сомнения научность используемого автором в названии и тексте диссертации термина «неподнадзорные» государственные органы, поскольку использование его вне контекста вызывает вопросы о том, кому

именно и в чем данные государственные органы «неподнадзорны». Быть может, более удачным было бы использование термина «государственные органы, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор».

2. На страницах диссертации автор предлагает внести изменения в Закон о прокуратуре, тем самым, сделав взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами юридически обязательным для осуществления. Поэтому возникает вопрос, не утратит ли в таком случае указанное взаимодействие присущее ему осуществление исключительно на основании равноправия сторон и инициативности их действий?

3. На страницах диссертации исследуются положения «Модельного закона о прокуратуре» государств-участников СНГ 2006 г., в котором взаимодействие с государственными органами закреплено с определением предмета этого вида деятельности и полномочий прокуроров по его осуществлению. В дальнейшем автор говорит об этом как об одном из аргументов, обосновывающих желательность законодательного регулирования в Российской Федерации взаимодействия прокуратуры с неподнадзорными государственными органами. Вместе с тем, «Модельный закон о прокуратуре» является законодательным актом рекомендательного характера, необязательным для исполнения в государствах, его подписавших. В этой связи хотелось бы услышать дополнительные комментарии, обосновывающие необходимость реализации положений «Модельного закона о прокуратуре» в национальном законодательстве.

Официальным оппонентом Сангаджиевым Б.В. сделан вывод, что диссертация соответствует предъявляемым требованиям, а ее автор, Усов Алексей Юрьевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11.

В положительном отзыве официального оппонента доктора юридических наук, профессора Светланы Васильевны Нарутто указано, что диссертантом сформулировано в определенной мере оригинальное видение теоретических и многих научно-практических проблем, связанных с взаимодей-

ствием прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, предложен авторский подход к их решению и устранению недостатков в правовом регулировании рассматриваемых правоотношений.

Оппонентом отмечены спорные моменты, требующие уточнения:

1. Автор в выносимом на защиту положении 7 (с. 14), а также в главе 1 диссертации пишет о «конституционном принципе формальной определенности закона», «заложенном в Конституции Российской Федерации принципе формальной определенности закона» (с. 90). Какие конкретно статьи Конституции Российской Федерации имеются в виду? Утверждение диссертанта нуждается в пояснении.

2. Непонятно, какие органы имеет в виду диссертант, предлагая предоставить Генеральному прокурору Российской Федерации и подчиненным ему прокурорам полномочия по информированию соответствующих государственных органов, уполномоченных принять меры по устранению непроцессуальных нарушений Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, совершенных неподнадзорным прокуратуре государственным органом, осуществляющим свою деятельность на региональном или муниципальном уровнях (с. 15). Уточнение вида органов особенно актуально, поскольку диссертанту удалось в ходе интервьюирования прокуроров установить, что «на практике встречаются случаи, когда прокуроры выявляют непроцессуальные (т.е. совершаемые вне рамок конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства) нарушения Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, совершенные этими государственными органами» (с. 142).

3. Диссертант утверждает, что исключение из поднадзорности прокуратуре составляют те территориальные избирательные комиссии, которые формируются непосредственно Центризбиркомом России (сноска 9 на с. 20). Вместе с этим данный критерий выведения из поднадзорности указанных территориальных избиркомов не представляется неубедительным, поскольку и эти комиссии, образуемые за пределами территории России, осуществляют

в рамках юридической деятельности контроль за подготовкой и проведением выборов. Автор и сам на с. 22 пишет, что контрольные органы поднадзорны прокуратуре. Контроль (государственный аудит) осуществляют Счетная палата РФ, счетные палаты субъектов РФ. Очевидно, и эти органы должны быть поднадзорны прокуратуре.

Официальный оппонент Нарутто С.В. сделала вывод, что диссертация соответствует установленным требованиям, а ее автор, Усов Алексей Юрьевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11.

В диссертационный совет поступило 5 отзывов на автореферат (все положительные), в которых сделан вывод о том, что диссертационное исследование соответствует необходимым требованиям в части актуальности темы исследования, ее новизны, положений, выносимых на защиту, теоретической и практической значимости, а ее автор, Усов Алексей Юрьевич, заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11.

В отзыве декана юридического факультета Дагестанского государственного университета народного хозяйства, кандидата юридических наук, доцента Гаджиева Даци Магомедовича отмечается, что в тексте автореферата нет ответа на вопрос, с какими еще из неподнадзорных государственных органов следовало бы заключить соглашения о взаимодействии органам прокуратуры. Кроме того, достаточно спорным представляется предлагаемый автором механизм устранения выявленного в деятельности неподнадзорного государственного органа нарушения, поскольку для этого имеются другие органы и должностные лица, избравшие состав этого неподнадзорного государственного органа или учредившие его.

В отзыве прокурора отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Орловской области, кандидата юридических наук Куриловой Екатерины Владимировны указывается, что в автореферате диссертации не раскрыты причины отказа от уже сформулированного определения предмета взаимодействия в положениях «Мо-

дельного закона о прокуратуре» и предложения нового подхода. Возникает так же вопрос о том, входит ли в рассматриваемое автором взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами взаимодействие с судами, осуществляемое в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567. Кроме того, отмечается, что при распространенности на практике заключения соглашений органами прокуратуры с неподнадзорными органами хотелось бы узнать в ходе публичной защиты мнение автора относительно того, какая ответственность должна наступать при недостижении целей таких соглашений, поскольку этот вопрос в автореферате не затронут.

В отзыве декана юридического института Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Назарова Сергея Николаевича указано, что в автореферате четко не выражено мнение автора о том, должны ли в отношении действующих в Российской Федерации на региональном уровне уполномоченных по правам человека, счетных палат, избирательных комиссий осуществляться прокурорский надзор или нет и почему. Кроме того, хотелось бы услышать в ходе защиты диссертации ответ на затронутый автором при обосновании актуальности темы вопрос о правомерности заключаемых органами прокуратуры соглашений о взаимодействии с неподнадзорными государственными органами, поскольку в науке о прокурорской деятельности нет единого подхода к решению этой проблемы.

В отзыве преподавателя кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского пограничного института ФСБ России, кандидата юридических наук Александра Игоревича Пономарева и начальника этой кафедры, кандидата юридических наук Игоря Викторовича Шульгина высказано сомнение в правильности исключения взаимоотношений Президента Российской Федерации и органов прокуратуры из предмета исследования. Требуется разъяснений и включение в перечень неподнадзорных государственных органов Правительства Российской Федерации (т.к. в силу положений п. 3 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Правительство Российской

Федерации является ограниченно поднадзорным прокуратуре), а также отсутствие в этом перечне Центрального Банка Российской Федерации, Федерального штаба при Национальном антитеррористическом комитете и оперативных штабов антитеррористических комиссий субъектов Российской Федерации. Кроме того, вызывает вопросы и используемый на с. 14 автореферата автором термин «непроцессуальные нарушения Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации», поскольку Конституция Российской Федерации содержит основополагающие начала правовой системы Российской Федерации, т.е. материальные нормы права, и по этой причине не может содержать процессуальных норм права.

В отзыве профессора кафедры организации правоохранительной деятельности Академии Управления МВД России, кандидата юридических наук, доцента Сафронова Александра Дмитриевича указаны следующие замечания: употребление в положении №6 разных институтов публичной власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) в одном смысловом контексте требует пояснений автора; необходимо выразить отношение по вопросу возможности осуществления прокурорского надзора в отношении Общественной палаты Российской Федерации; вызывает сомнение корректность использования термина «прокуратура Российской Федерации» в 18-19 веках; в автореферате диссертации не раскрыто используемое на с. 22 понятие «равноправное взаимодействие», которое нуждается в пояснении.

Выбор официальных оппонентов обусловлен специализацией данных ученых в сфере прокурорской деятельности, а также публикациями по теме диссертации; ведущей организации – профессорско-преподавательским составом, имеющим публикации по разным аспектам прокурорской деятельности, а также наличием на юридическом факультете МГУ кафедры уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

разработаны научные основы организации и осуществления взаимо-

действия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;

определен перечень действующих в настоящее время государственных органов Российской Федерации, на которые прокурорский надзор не распространяется;

сформулировано понятие взаимодействия с неподнадзорными государственными органами как одного из направлений взаимодействия прокуратуры Российской Федерации, выявлены его особенности;

выявлены предмет и задачи, формы взаимодействия прокуратуры с неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации;

дан анализ состояния имеющегося правового регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, выявлены его недостатки;

доказана необходимость в целях устранения пробелов и противоречий в законодательстве, регламентирующем работу органов прокуратуры, дополнить п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре десятым абзацем, в котором следует указать на «взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества», а также ст. 8.1, раскрывающей предмет взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, на которые не распространяется надзорная компетенция органов прокуратуры, а также полномочия прокуроров по его осуществлению.

Теоретическая значимость результатов исследования обоснована тем, что:

определено место взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами в системе функций и направлений деятельности органов прокуратуры;

изложены научные положения, направленные на повышение эффективности взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;

раскрыты научные подходы к организации работы органов

прокуратуры по взаимодействию с неподнадзорными государственными органами;

изучены недостатки при осуществлении взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;

выявлена необходимость совершенствования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

разработаны и внедрены в практику предложения по совершенствованию взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;

создана методическая основа для повышения квалификации прокуроров, осуществляющих взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;

представлены предложения, направленные на совершенствование законодательной и ведомственной нормативной правовой базы, регулирующей вопросы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что:

научные положения построены на известных, проверяемых данных и согласуются с опубликованными сведениями;

основные выводы диссертации базируются на анализе правоприменительной практики, обобщении опыта работы органов прокуратуры и неподнадзорных государственных органов;

использованы современные методики сбора и обработки исходной информации;

приводимые автором показатели согласуются с данными, полученными ранее;

использованы опубликованные результаты исследований, полученные другими авторами.

Личный вклад соискателя состоит в:

разработке теоретических и прикладных положений, связанных с организацией и осуществлением взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;

опубликовании единолично 7 научных статей, в том числе 4 работ в рекомендованных ВАК при Минобрнауки России периодических изданиях, где нашли отражение основные положения диссертационного исследования;

непосредственном опросе 253 прокурорских работников в различных регионах России по разработанной автором анкете;

подготовке предложений для включения в проекты федеральных законов, ведомственных приказов.

На заседании 21.06.2016 диссертационный совет принял решение:

1. Диссертация Усова Алексея Юрьевича «Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами» на соискание ученой степени кандидата юридических наук является научно-квалификационной работой, характеризуется актуальностью и научной новизной, отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842.

2. Присудить Усову Алексею Юрьевичу ученую степень кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 23 человек, из них 11 докторов наук по специальности 12.00.11, участвовавших в заседании, из 30 человек, входящих в состав совета, проголосовали: «за» – 22, «против» – 1, недействительных бюллетеней – 0.

Председатель
диссертационного совета

Ученый секретарь
диссертационного совета

«21» июня 2016 года



Б.В. Коробейников

С.С. Харитонов