

ОТЗЫВ
официального оппонента на диссертацию
Усова Алексея Юрьевича
на тему: «Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с
неподнадзорными государственными органами»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность
Москва, 2016. 196 с.

Отсутствие системного нормативного правового регулирования взаимоотношений между прокуратурой и неподнадзорными ей государственными органами является одной из актуальных проблем теории и практики прокурорского надзора. В Российской Федерации действует немало государственных органов, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор, в частности, Администрация Президента Российской Федерации и ее подразделения в федеральных округах, Совет Безопасности Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Центральный банк России. Вместе с тем прокуратура не может не взаимодействовать с указанными органами в целях повышения эффективности правоприменения. Диссертант убедительно обосновывает необходимость такого взаимодействия, не охватываемого прокурорско-надзорными правоотношениями.

Недостатки законодательной регламентации порядка взаимодействия, сложившаяся практика своеобразных договорных отношений между органами прокуратуры Российской Федерации и неподнадзорными им государственными органами обусловили вполне объяснимое стремление А.Ю. Усова исследовать правовую природу взаимодействия прокуратуры

Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, определить предмет, задачи и формы такого взаимодействия, выявить пробелы в законодательстве в области взаимодействия прокуратуры с неподнадзорными государственными органами и сформулировать научно обоснованные предложения по его совершенствованию.

К заслугам диссертанта следует отнести вдумчивый критический анализ развития законодательства, регулирующего различные аспекты взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти, иными государственными органами и органами местного самоуправления. Работу в целом отличает, во-первых, высокий уровень научного анализа, во-вторых, проблемное рассмотрение актуальных вопросов прокурорской деятельности, в-третьих, практическая ценность полученных теоретических результатов.

Диссертационное исследование имеет добротную методологическую основу. Соискателем широко используются общенаучные методы анализа и синтеза и применяемые в юриспруденции и смежных с ней общественных науках методы исследования. Автор корректно и продуктивно использует историко-правовой и сравнительно-правовой методы, формально-юридический, институциональный подходы.

Источниковедческая и нормативная база исследования достаточны для решения автором поставленных перед собой задач (более 200 источников). Соискателем привлекается законодательная база Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, законодательство стран СНГ, материалы практики Конституционного Суда РФ. В научный оборот вовлекаются работы российских ученых и практиков по проблемам деятельности прокуратуры, взаимодействия ее органов с различными государственными и негосударственными структурами, что также является очень ценным. Заслуживает одобрения использование в работе материалов статистики и практической прокурорской деятельности, а также деятельности неподнадзорных государственных органов, материалы реализации

соглашений о взаимодействии органов прокуратуры с неподнадзорными государственными органами, материалы результатов анкетирования прокурорских работников.

Структура диссертации отражает авторский замысел и позволяет соединить анализ теоретических и историко-правовых вопросов, законодательства и практические предложения. Диссертация включает введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

Автор диссертации начинает свое исследование с введения, в котором формулирует цель и задачи диссертационного исследования, его объект и предмет, а также выносимые на защиту основные теоретические положения, позволившие диссертанту логично и последовательно осветить тему своей работы, также обозначить пути совершенствования законодательства, регулирующего взаимодействие органов прокуратуры с неподнадзорными государственными органами.

В первой главе исследуются теоретические вопросы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.

Используя имеющиеся в науке наработки о взаимодействии органов прокуратуры с поднадзорными им органами государства, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, А.Ю. Усов анализирует

понятие и сущность взаимодействия, его цели, задачи и предмет применительно к взаимодействию органов прокуратуры с неподнадзорными государственными органами. Исследуя функции органов прокуратуры при осуществлении такого взаимодействия, диссертант опирается на труды не только ученых-юристов, внесших значительный вклад в разработку теории функционирования советской и российской прокуратуры, но и философов, исследовавших теории функций (С. 35-42).

Диссертант справедливо указывает, что приведенный им «перечень

неподнадзорных прокуратуре государственных органов не является замкнутым и неизменяемым с течением времени» (С. 18). Вместе с тем следовало упомянуть, что наряду с федеральными существуют и региональные государственные органы, деятельность которых также не охвачена прокурорским надзором (контрольно-счетные палаты, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка и другие). Тем более, что далее в работе автор упоминает именно о двух уровнях неподнадзорных прокуратуре России органах – федеральных и региональных (С. 52).

Автором сформулирован ряд выводов, заслуживающих поддержки. Так, можно разделить позицию А.Ю. Усова о необходимости во избежание путаницы и двусмысленности толкования п. 2 статьи 1 Закона о прокуратуре, указать в числе объектов, в отношении которых прокуратура Российской Федерации осуществляет прокурорский надзор, по аналогии со Следственным Комитетом Российской Федерации, и Центральный банк Российской Федерации (Банк России) (С. 24). Интересны с научной и практической точки зрения мнения автора об отличиях взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами и взаимодействия с поднадзорными государственными органами (С. 32 и далее), об отличиях взаимодействия прокуратуры с неподнадзорными государственными органами от функции прокурорского надзора (С. 60 -63).

Вторая глава диссертационного сочинения посвящена исследованию правовых аспектов взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами. Диссертант анализирует становление правовых основ взаимодействия прокуратуры с неподнадзорными государственными органами, убедительно проводя периодизацию этого процесса (С. 67-68).

Исследуя современное состояние правового регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, А.Ю. Усов проводит классификацию

нормативной базы, выделяя в ней нормативные правовые акты общего характера, регулирующие взаимодействие органов прокуратуры и неподнадзорных государственных органов в целом, и нормативные правовые акты специального характера, регулирующие осуществление взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с отдельными неподнадзорными государственными органами (С. 68).

Особое внимание диссертант уделил анализу правового регулирования взаимодействия с государственными органами в государствах-участниках СНГ, выделив Модельный закон о прокуратуре (С. 112 и далее). Можно поддержать положительную оценку диссертантом опыта правового регулирования в странах СНГ взаимодействия органов прокуратуры со всеми действующими в государстве органами и выделении взаимодействия с государственными органами в качестве самостоятельной функции органов прокуратуры (С. 109).

В третьей главе диссертационной работы освещаются организация и основные направления совершенствования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.

Раскрывая вопрос о формах взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, автор обоснованно высказывает сомнение относительно невозможности приведения исчерпывающий перечень форм указанного взаимодействия, «поскольку они очень разнообразны и могут иметь место во взаимодействии с одними неподнадзорными государственными органами, и отсутствовать во взаимодействии с другими» (С. 121). Можно согласиться с предложенной диссертантом классификацией форм взаимодействия на осуществляемые органами прокуратуры со всеми неподнадзорными государственными органами и осуществляемые органами прокуратуры с некоторыми неподнадзорными государственными органами.

Диссертантом подробно раскрыт вопрос о механизме заключения соглашений органами прокуратуры Российской Федерации с

государственными органами, проанализирован предмет, принципы и цель соглашений. При этом автор верно отмечает, что соглашения о взаимодействии

заключаются и с поднадзорными прокуратуре России государственными органами, однако их цель в данном случае - повышение эффективности осуществления прокурорского надзора (С. 136).

Анализируя основные направления совершенствования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, автор использовал данные проведенного им опроса прокуроров, что, безусловно, положительно повлияло на содержание диссертационной работы. Заслуживает поддержки формулирование А.Ю. Усовым вопросов анкетирования прокуроров таким образом, чтобы затем выделить в предложениях респондентов две группы: по совершенствованию правовой основы и совершенствованию организационно- методического обеспечения взаимодействия (С. 139).

В целях восполнения недостатков правового регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами диссертантом разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», который можно оценить положительно.

Актуальным и целесообразным представляются предложения диссертанта о том, что «в случае выявления органами прокуратуры непроцессуальных нарушений Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, совершенных неподнадзорным государственным органом, сначала необходимо в порядке взаимодействия информировать этот неподнадзорный государственный орган о выявленном нарушении закона с предложением его устранить. В том случае, если неподнадзорный государственный орган, осуществляющий свою деятельность на федеральном уровне, отказывается добровольно устранить такое нарушение закона, мерой прокурорского реагирования является информирование нижестоящим

прокурором вышестоящего и Генерального прокурора Российской Федерации, а последним - Президента Российской Федерации» (С. 144).

Завершают работу заключение, содержащее основные выводы по исследованию, библиографический список и приложения.

В целом необходимо отметить довольно высокий уровень диссертационной работы, продемонстрированную соискателем компетентность, умение анализировать законодательство, сопровождая анализ собственными выводами. Автор не уходит от анализа сложных теоретических и практических проблем прокурорской деятельности, при этом по спорным вопросам формулирует и собственную позицию. Особо хочется отметить умение соискателя точно оперировать необходимым категориальным инструментарием науки в рамках специальности исследования.

Диссертация содержит в определенной мере оригинальное видение теоретических и многих научно-практических проблем, связанных с проблемой взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами. Научная новизна исследования заключается в том, что автором впервые комплексно исследованы теоретические, правовые и организационные аспекты взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.

Материал излагается последовательно, логично, аргументировано; отдельные аспекты исследования иллюстрируются конкретными примерами из правоприменительной практики деятельности органов прокуратуры. Диссертационное сочинение написано хорошим литературным языком. Достоинством исследования можно также считать использование широкого методологического арсенала.

В то же время, не все положения диссертационного исследования диссертанта представляются бесспорными.

1. Так, 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 и 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 стр. 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.

Отмеченные замечания и сомнения не умаляют общего весьма положительного впечатления о выполненной работе. Диссертация является самостоятельным, комплексным исследованием актуальной проблемы прокурорской деятельности, содержит решение задачи, имеющей научный интерес и прикладное значение, отвечает критериям новизны и оригинальности. Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в научных изданиях и отражены в автореферате.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация Усова Алексея Юрьевича на тему: «Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами», отвечает всем требованиям, предъявляемым ВАК к кандидатским диссертациям, а сам диссертант заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
Почетный работник высшего
профессионального образования России

С.В. Нарутто

1 июня 2016 года

УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВ Д.Б. «КРИЛЬНИЦА»
«1» 06 2016 г.