

Утверждаю

Проректор – начальник
Управления научной политики
и организации научных исследований
Московского Университета имени М.В. Ломоносова

доктор физико-математических наук,
профессор А.А. Федянин

_____ 2016 г.

Отзыв

ведущей организации – федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский Государственный Университет имени М.В. Ломоносова» – на диссертацию А.Ю Усова 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.

Актуальность темы диссертации определяется ее несомненным значением для совершенствования деятельности органов прокуратуры по обеспечению укрепления законности и правопорядка в стране, сложностью охватываемых проблем, отсутствием комплексных исследований в рассматриваемой сфере.

Структура работы представляется логичной, позволяющей рассмотреть широкий круг вопросов, необходимых для раскрытия в достаточной мере полноты сформулированного в теме исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и приложений.

В первой главе «Теоретические аспекты взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами» освещаются основные элементы понятийного аппарата рассматриваемой проблемы: системы неподнадзорных прокуратуре государственных органов, понятия взаимодействия, целей и задач

взаимодействия, предмета взаимодействия прокуратуры с указанными органами и полномочия прокуратуры по его осуществлению.

В главе второй «Правовые аспекты взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами» предпринята попытка изложения краткого исторического очерка становления и правовых основ взаимодействия органов прокуратуры с другими государственными органами с даты создания института прокуратуры Петром I до наших дней, а также анализ современного состояния правового регулирования взаимодействия прокуратуры на базе характеристики соответствующих положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», других федеральных законов, особо выделяя Федеральный закон «О противодействии коррупции» в связи с содержащейся в нем развернутой системой государственных органов и институтов гражданского общества, созвучной с совокупностью государственных органов, не входящих в сферу прокурорского надзора, подзаконных актов. При этом обоснованно существенное место, отведенное организационно-распорядительным документам Генерального прокурора Российской Федерации. Рассматривается опыт правового регулирования взаимодействия прокуратуры с государственными органами в странах-участниках СНГ.

В третьей главе «Организация и основные направления совершенствования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами» дается характеристика форм взаимодействия, соглашений органов прокуратуры с названными государственными органами как формы и источника правового регулирования практики взаимодействия, а также основным направлениям совершенствования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.

Материалы диссертации дают основание для констатации новизны, теоретической и практической значимости содержащихся в ней основных положений и выводов. В этой связи следует отметить пользу расширения анализа проблемы взаимодействия прокуратуры с государственными органами, в том числе объединения всех тех государственных структур, которые ранее другими авторами не изучались.

В качестве признака новизны при всей небесспорности формулировок отдельных его элементов может быть названо освещение понятийного аппарата проблемы. Положительной оценки в целом заслуживает научный аппарат работы.

Теоретическое и практическое значение рецензируемого сочинения заключается в возможности уточнения на его основе ряда положений теории прокурорского надзора, конструктивного решения проблемы совершенствования практики взаимодействия прокуратуры с государственными органами путем создания и исследования дополнительных механизмов доведения до сведения и сознания руководителей государственных органов (а через них и до сознания подчиненных им сотрудников) государственного значения деятельности прокуратуры, позитивного влияния ее профилактических действий на повышение уровня исполнительной деятельности в общегосударственном масштабе.

Достоверность содержащихся в диссертации основных выводов и положений подтверждается представленным в диссертации законодательным материалом, работами теоретического и методического характера, данными практики деятельности прокуратуры, результатами опроса прокурорских работников.

Материалы диссертации прошли необходимую апробацию.

Замечания по диссертации.

1. Автору целесообразно было бы более четко определиться с совокупностью называемых неподнадзорными прокуратуре государственных органов, поскольку на с.4 диссертации «неподнадзорными» (кстати, не самое удачное название) в их числе указываются: Администрация Президента Российской Федерации и её подразделения в федеральных округах, Совет Безопасности Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, федеральные арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Далее на с. 18 в числе подразделений Администрации Президента Российской Федерации в федеральных округах дополнительно называются уполномоченные при Президенте Российской Федерации по защите прав ребенка и по защите прав предпринимателей. На с. 24-25 упоминание об уполномоченных по правам ребенка и по защите прав предпринимателей пропадают, но появляются мировые судьи. Такая непоследовательность лишает предмет исследования определенности и, кроме того, порождает вопрос о критериях отнесения к неподнадзорным тех или иных органов. В частности, следовало бы вразумительно показать, почему в особом положении

оказывается Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и тем более Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав ребенка и Уполномоченный по защите прав предпринимателей. Можно, а скорее всего нужно, было бы дать хотя бы краткую характеристику содержания результатов их деятельности, и тогда появилась бы возможность обсудить вопрос, во-первых, а не выполняют ли они или не дублируют функции прокуратуры, поскольку они есть государственные служащие и обязаны исполнять действующие на территории Российской Федерации законы и, во-вторых, почему на них не распространяется прокурорский надзор.

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), 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 функции прокуратуры. К такому выводу сводятся положения, рассмотренные на с. 35-45. Хотя автор, в конечном счете, осторожно признает, что взаимодействие прокуратуры с государственными органами (только) «обладает некоторыми признаками функций органов прокуратуры» (с.44), суть дела не меняется. 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. Автором взаимодействие прокуратуры с неподнадзорными государственными органами определяется как обусловленное потребностями объединения правовых, информационных, организационных и научных ресурсов осуществления прокуратурой совместно с этими органами юридически значимых действий исключительно на равноправных началах, которое выражается в осуществлении совместных мероприятий, привлечении специалистов для проведения проверок, разработке и принятии иных мер в целях защиты ценностей, установленных Конституцией Российской Федерации (с. 64). Такое понятие взаимодействия порождает вследствие своей неочевидности ряд вопросов. В частности, какие юридически значимые действия обеспечивает взаимодействие? Если имеется в виду, скажем, помощь эффективному расследованию уголовных дел (с.5), то каким образом это может быть достигнуто в условиях, например, фактического лишения прокурора информационной базы надзора за законностью предварительного следствия и реализации в досудебных стадиях функции уголовного преследования, связанного с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 года N 87-ФЗ.

Но самое главное здесь – как понимать возможность обеспечить исключительно равноправные начала в области обмена информацией между прокуратурой и Государственной Думой при заключении соглашений о взаимодействии Генеральной прокуратуры и Конституционного Суда Российской Федерации, невозможность чего признается самим автором (с. 128). По всей видимости, говоря о равноправных началах, следовало бы, если это, конечно, реально, предложить соответствующий механизм их обеспечения.

Желательно более четко подойти к определению задач исследования применительно к столь солидной категории государственных органов, о взаимодействии с которыми идет речь. Декретировать 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.

4. Не вполне понятно обращение автора к так называемому дозвоительно-обязывающему типу правового регулирования как обоснования 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 N 2-П, когда приводится его одна часть, в которой взаимосвязанные положения ч.1 ст.6 и ч.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.

Отмеченные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертации А.Ю. Усова. Диссертация, в целом, соответствует требованиям, предъявляемым к такого рода работам, а ее автор заслуживает искомой степени кандидата юридических наук.

Основные положения диссертации получили отражение в 7 публикациях автора.

Автореферат соответствует содержанию диссертации.

Заключение подготовлено доктором юридических наук, профессором В. Б. Ястребовым, обсуждено и одобрено на заседании кафедры (протокол N 10 от 26 мая 2016 г.)

Заведующий кафедрой уголовного процесса,
правосудия и прокурорского надзора
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова
доктор юридических наук, профессор

Л.В. Головки

Заместитель декана
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова
доктор юридических наук, профессор

Н.В. Козлова

Адрес: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13 (4-й учебный корпус),
тел.: 8(495) 939-29-03, факс: 8(495) 939-29-03, 8(495) 939-51-95, e-mail: office@law.msu.ru