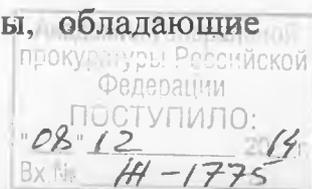


*В Диссертационный совет Д 170.001.01,
созданный на базе ФГКОУ ВПО «Академия
Генеральной прокуратуры Российской Федерации»
123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.*

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
по диссертации Паштова Джамала Руслановича
на тему «Участие прокуратуры в законотворческой деятельности
законодательных (представительных) и исполнительных органов
субъектов Российской Федерации», представленной на соискание ученой
степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – судебная
деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и
правоохранительная деятельность

В соответствии с частью 4 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. Данное положение получило свое развитие в статье 9 того же Федерального закона, согласно которому прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. В частности, такие предложения могут вноситься в законодательные (представительные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что в федеральных законах и законах субъектов Федерации отсутствуют корреспондирующие указанным правам прокурора нормы, которые обязывали бы законодательные (представительные) и исполнительные органы субъектов Федерации или органы, обладающие



правом законодательной инициативы, исполнить предложения прокурора, что не позволяет провести какие-либо различия между данными правами прокурора и аналогичными правами любых граждан и организаций, а также, несмотря на то, что Генеральный прокурор Российской Федерации так и не был наделен правом законодательной инициативы, следует согласиться с диссертантом в том, что наличие у прокуроров 80 субъектов Федерации права законодательной инициативы, предоставленного им законами этих субъектов, в определенной мере позволяет говорить об участии в правотворчестве как о самостоятельной функции прокуратуры.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации идет активный правотворческий процесс, в котором участвуют органы прокуратуры, о чем свидетельствуют приведенные в диссертации цифры: в 2011 г. из органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации в прокуратуры субъектов Федерации поступило 14 741 проектов нормативных правовых актов, в 2012 г. – 13 917, в 2013 г. – 14 800; из органов исполнительной государственной власти в прокуратуры субъектов Федерации в 2011 г. поступило 29 502 проектов нормативных правовых актов, в 2012 г. – 36 640, в 2013 г. – уже 41 486. На представленные проекты органами прокуратуры были подготовлены правовые заключения, в том числе с указанием на нарушения действующего законодательства. Учитывая важность и значительный объем выполняемой органами прокуратуры работы, она требует качественной правовой регламентации и теоретического обоснования ее места в системе функций и полномочий прокуратуры, что подчеркивает несомненную **актуальность темы диссертационного исследования Паштова Д.Р.**

Решая задачи исследования, необходимые для раскрытия избранной темы, автор использовал как общенаучные, так и частнонаучные методы научного познания, включая анкетирование, опрос 889 респондентов, контент-анализ массива служебных документов и публикаций в средствах массовой информации, опирался на достаточно широкую эмпирическую базу

исследования, статистические данные о работе органов прокуратуры за 2003 – 2014 г.г. Им изучено 237 докладных записок прокуроров субъектов Федерации, документы Генеральной прокуратуры России, результаты проведенных ими проверок и обобщений, аналитические материалы Академии Генпрокуратуры РФ, сведения о работе палат Федерального Собрания Российской Федерации, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Федерации. Все это позволило обеспечить **высокую степень обоснованности** научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, и **достоверность результатов исследования**.

Из диссертации, приложений к ней, автореферата и публикаций автора видно, что полученные им результаты исследования прошли **достаточную апробацию**. Они докладывались диссертантом на различных научно-практических конференциях, семинарах и «круглых столах»; внедрены в учебный процесс юридического факультета Кабардино-Балкарского государственного университета, использовались в практической деятельности органов прокуратуры ряда субъектов Федерации, что отражено в актах о внедрении; нашли свое отражение в 12 научных статьях, 3 из которых опубликованы в рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Все публикации соответствуют списку, приложенному к автореферату.

Научная новизна диссертации состоит в комплексном рассмотрении вопросов участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, по результатам которого автором на основании творческого и всестороннего научного анализа рассматриваемой проблематики аргументирован ряд оригинальных выводов и предложений, обладающих признаками научной новизны и сформулированных в виде положений, вынесенных на защиту. Так, диссертантом сформулировано

авторское определение понятия участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, названного им самостоятельным приоритетным направлением деятельности прокуратуры, осуществляемым в рамках реализации функции участия в правотворчестве; определены предмет, объект, мотив, основные цели, задачи и основные формы такого участия; сделан вывод о том, что при участии в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации прокуратура и осуществляющие ее прокуроры руководствуются как общими правовыми принципами, так и специальными и специфическими принципами законотворческой деятельности; разработан и внесен ряд научно обоснованных предложений по совершенствованию практики участия прокуратуры в законотворчестве представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, а также по изменению и дополнению действующего законодательства в этой сфере правовых отношений.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что выводы, предложения, научные определения и рекомендации, сформулированные диссертантом по результатам комплексного исследования, обеспечивают новое понимание деятельности прокурора, связанной с участием в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и обеспечением качества и актуальности принимаемых ими законов; позволяют определить потенциал, направления дальнейшего развития, средства и способы формирования организационно-правовых основ участия прокуратуры в работе органов государственной власти субъектов Федерации в рассматриваемой сфере правовых отношений.

Разработанные автором теоретические положения могут иметь практическое значение: при совершенствовании законодательства, ведомственных нормативных актов, подготовке соответствующих научно-

методических рекомендаций и практических пособий для прокурорских работников, депутатов, работников аппаратов законодательных (представительных) органов и органов исполнительной власти субъектов Федерации, использованы при осуществлении их практической деятельности, а также в учебном процессе высших учебных заведений, в ходе повышения квалификации работников органов и учреждений прокуратуры, государственных служащих и депутатов всех уровней.

Признавая актуальность, научную новизну, теоретическую и практическую значимость работы, высокую степень научной обоснованности и апробации содержащихся в ней выводов и предложений, можно сделать вывод о том, что диссертация Паштова Д.Р. представляет собой *самостоятельную научно-квалификационную работу*, содержащую решение государственно важной задачи обеспечения надлежащего правового регулирования и повышения эффективности реализации прокуратурой России функции участия в правотворчестве, в том числе ее участия в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации как одного из самостоятельных приоритетных направлений работы прокуратуры.

Структура диссертации соответствует логике научного исследования, его целям и задачам, изложение материала является последовательным.

Вместе с тем, рецензируемая диссертация содержит анализ и обобщение значительного объема нормативных и теоретических источников, разработку решений определенного комплекса научных и практических проблем, и потому не свободна от **отдельных недостатков и спорных моментов**, которые в основном сводятся к следующим.

1. Диссертант, подчеркивая важное значение для участия прокуратуры в правотворческой деятельности Доклада о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, ежегодно представляемого Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ в соответствии со ст. 15 Федерального закона

«О прокуратуре РФ», обоснованно указывает на то, что в Докладе должны содержаться положения, касающиеся общей стратегии законотворческой деятельности, определения в ней приоритетных направлений. На этом основании им сформулировано предложение о необходимости возложения на прокуроров субъектов Российской Федерации аналогичной обязанности ежегодного представления законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Федерации лично на заседании этого органа и руководителю органа исполнительной власти субъекта Федерации доклада о состоянии законности и правопорядка в соответствующем субъекте Федерации и о проделанной работе по их укреплению, который, в том числе, должен содержать сведения об участии прокуратуры субъекта Федерации в правотворческой и законотворческой деятельности (с. 59-60 дисс., с. 14 автореф.).

С этим предложением трудно согласиться. Автором не учитывается, что Генеральный прокурор РФ не осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов высшими органами государственной власти Российской Федерации, более того, он назначается Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, и поэтому вполне логично, что он, направляя Доклад палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ о состоянии законности и правопорядка, одновременно отчитывается перед ними о проделанной работе по их укреплению. Напротив, на прокурора субъекта Федерации возложен непосредственный надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов органами государственной власти данного субъекта. В этой связи представляется, что направление прокурором республики, края, области доклада о своей работе поднадзорным органам противоречило бы закрепленному в ст. 4 Федерального закона принципу независимости прокуратуры от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полагаю, что интересам участия прокуратуры в законотворческой деятельности больше отвечало бы сохранение существующей и вполне

оправдавшей себя практики направления прокурорами органам власти субъектов Федерации ежегодной информации о состоянии законности и правопорядка в соответствующем субъекте с предложениями о мерах по их укреплению, в том числе связанных с совершенствованием законодательства.

2. Представляется спорным вывод диссертанта о том, что в рамках реализации функции участия в правотворчестве органы прокуратуры наряду с мониторингом качества действующих правовых актов и их проектов также осуществляют и мониторинг правоприменительной практики. Как известно, такое наблюдение за практикой органы прокуратуры осуществляют на всех направлениях своей деятельности, связанных с выявлением и устранением нарушений закона: к примеру, в ходе надзора за исполнением законов они отслеживают практику применения законодательства поднадзорными органами, в ходе уголовного преследования – правоприменительную практику органов предварительного расследования и судебную практику по уголовным делам, при осуществлении защиты публичных интересов – судебную практику по гражданским и арбитражным делам, и т.д., что позволяет им получать информацию о нарушениях законов. Результаты такого мониторинга, полученные от соответствующих подразделений прокуратуры в порядке обмена информацией (надзорных подразделений, управлений по обеспечению участия прокуроров в уголовном, гражданском и арбитражном судопроизводстве и др.) действительно могут быть использованы для оценки качества действующих законов, о чем пишет и сам автор на с. 150 дисс. Однако в работе не указано, с какой целью прокуратура, участвуя в законотворчестве органов власти субъектов Федерации, должна дополнительно «мониторить» правоприменительную практику и какую именно практику, не приводятся возможные формы и методы такого мониторинга.

3. В диссертации предпринята попытка разрешить весьма актуальную для теории и практики прокурорской деятельности проблему: является ли проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов самостоятельной функцией прокуратуры либо составной частью функции

участия прокуратуры в правотворчестве. Ссылаясь на результаты эмпирических исследований, автор пришел к выводу о том, что пока нет оснований считать проведение антикоррупционной экспертизы самостоятельной новой функцией современной отечественной прокуратуры, и присоединился к мнению о проведении такой экспертизы в рамках участия прокуратуры в правотворчестве. Вместе с тем представляется, что остался без должного внимания диссертанта вопрос о возможности отнесения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов к функции надзора за исполнением законов, тем более что сам автор подробно проанализировал основания и порядок внесения прокурором, при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов, в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требования об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов, а также порядок рассмотрения данного требования. В данном случае очевидна схожесть предъявления требования об изменении нормативного правового акта с направлением надзорного протеста или представления, в том числе по цели его внесения – устранить нарушения Федерального закона «О противодействии коррупции», выражающиеся в конкретных коррупциогенных факторах. Обсуждение затронутого вопроса в диссертации или в ходе ее защиты значительно повысило бы теоретическую и практическую значимость проведенного исследования.

Высказанные замечания носят частный, дискуссионный характер и не влияют на общую высокую оценку работы, они могут быть обсуждены в ходе защиты диссертации в рамках доброжелательной научной полемики.

Содержание автореферата соответствует основным положениям диссертации.

На основании всего вышеизложенного прихожу к выводу, что прорецензированная диссертационная работа и автореферат диссертации по своему содержанию и оформлению полностью соответствуют требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям Положением о присуждении

ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842, а ее автор *Паптов Джамал Русланович* заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 - судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Официальный оппонент –

доктор юридических наук, профессор,

заместитель начальника управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда РФ - начальник отдела систематизации законодательства и анализа судебной практики в области уголовного судопроизводства,

судья Верховного Суда Российской Федерации в почетной отставке

Шалумов Михаил Славович:



«08» декабря 2014, г. Москва



Фамилия, имя, отчество оппонента: Шалумов Михаил Славович

Почтовый адрес: Поварская ул., д.15, Москва, 121260

Адрес электронной почты: shamov_ms@vsrf.ru тел. 8-495-627-96-22

Наименование организации и должность: Верховный Суд Российской Федерации, заместитель начальника Управления систематизации законодательства и анализа судебной практики