


На правах рукописи

Усов Алексей Юрьевич

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
С НЕПОДНАДЗОРНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2016

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

Научный руководитель

доктор юридических наук
Амирбеков Касумбек Ильясович

Официальные оппоненты

Сангаджиев Бадма Владимирович
доктор юридических наук, доцент
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», кафедра судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности, профессор

Нарутто Светлана Васильевна
доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра конституционного и муниципального права, профессор

Ведущая организация

Юридический факультет ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Защита диссертации состоится 21 июня 2016 года в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, город Москва, улица 2-я Звенигородская, дом 15, конференц-зал.

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

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org/aspirant/dis-sovet-1.html>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Автореферат разослан 13 апреля 2016 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



С. С. Харитонов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В Российской Федерации созданы и функционируют в соответствующих сферах правоотношений государственные органы, в отношении которых прокурорский надзор не осуществляется (именуемые в диссертации «неподнадзорными государственными органами»), а именно: Администрация Президента Российской Федерации и ее подразделения в федеральных округах¹, 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, мировые судьи, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Неподнадзорные государственные органы, так же как и прокуратура Российской Федерации, выполняют государственные функции, действуют в целях защиты ценностей, установленных Конституцией Российской Федерации. Поэтому органы прокуратуры вступают с ними во взаимодействие, не охватываемое прокурорско-надзорными, прокурорско-координационными и судебными-процессуальными правоотношениями.

В настоящее время такое взаимодействие стало необходимым условием эффективной правоприменительной деятельности органов прокуратуры и неподнадзорных государственных органов. К примеру, в ходе взаимодействия органы прокуратуры регулярно получают информацию о

¹ В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в том числе и прокуратуры Российской Федерации. Поэтому взаимоотношения прокуратуры Российской Федерации с Президентом Российской Федерации в предмет настоящего исследования не входят.

выявленных неподнадзорными государственными органами нарушениях Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, а также о принятых ими решениях по данным фактам, в т.ч. о направлении материалов для решения вопроса об уголовном и административном преследовании. При необходимости, органы прокуратуры, используя имеющиеся у них ресурсы, добиваются того, чтобы решения неподнадзорных государственных органов по выявленным ими нарушениям Конституции Российской Федерации и законов были исполнены полностью и в срок. Такое взаимодействие способствует устранению выявленных неподнадзорными государственными органами нарушений Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, эффективному расследованию уголовных дел и производству по делам об административных правонарушениях, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению причиненного ущерба, и, как следствие, обеспечению органами прокуратуры верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В теории прокурорской деятельности недостаточно разработаны вопросы определения места взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами в системе функций и направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации. Поэтому научное исследование правовой природы такого взаимодействия представляется необходимым и актуальным.

Научное исследование этого правового явления необходимо и для теоретического обоснования законодательного регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами в полном объеме, поскольку в настоящее время такое взаимодействие урегулировано частично и только с отдельными из них. Так, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)

Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, т.е. органов, на которые надзорная компетенция органов прокуратуры не распространяется. Однако практика прокурорской деятельности обуславливает потребность во взаимодействии с перечисленными и другими неподнадзорными государственными органами не только в форме присутствия на их заседаниях, но и в формах взаимного информирования о состоянии законности и согласования проводимых в целях укрепления законности мероприятий на равноправных началах, на постоянной и системной основе.

Не имея надлежащей законодательной регламентации порядка взаимодействия, органы прокуратуры Российской Федерации заключают в целях упорядочивания взаимоотношений с неподнадзорными государственными органами соглашения, правовая природа которых ни в нормативных правовых актах, ни в теории прокурорской деятельности не определена. Деятельность органов прокуратуры, как и деятельность иных государственных органов, является сферой дозвоительно-обязывающего типа правового регулирования, т.е. такого правового регулирования, которое осуществляется применительно к государственным органам, основывается на позитивной обязанности и предоставлении права лишь в том объеме, который необходим для осуществления обязанностей, выражается краткой формулой: дозволено только то, что предписано законом². Поэтому в отсутствие законодательного закрепления полномочий прокуроров по заключению таких соглашений и указанные соглашения прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами представляется неверным рассматривать в качестве надлежащей правовой основы их взаимодействия.

² Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов. М.: Юрайт-М, 2002. С. 345.

В теории о прокурорской деятельности нет однозначной позиции по вопросу о правомерности заключаемых органами прокуратуры соглашений о взаимодействии с поднадзорными государственными органами. По мнению одних ученых, надзорные, субординационные и иные отношения соподчинения исключают равное положение субъектов правоотношений и, поэтому нивелируют возможность их осуществления на основе равноправия³, а, по мнению других – такое возможно и правомерно⁴. Это обстоятельство также актуализирует научное исследование на предмет оценки законности и целесообразности осуществления равноправного взаимодействия органов прокуратуры с неподнадзорными прокуратуре Российской Федерации государственными органами, а также его отличия от взаимодействия, осуществляемого с поднадзорными государственными органами.

Изложенными обстоятельствами обусловлена актуальность темы исследования.

Состояние научной разработанности темы исследования. В теории прокурорского надзора есть исследования о взаимодействии прокуратуры Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, в их числе: «Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации и органов охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по предупреждению экологических правонарушений» (А.Ю. Винокуров, 2000 г.); «Проблемы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства» (Ф.М. Кобзарев, 2006 г.); «Взаимодействие правоохранительных органов и Росфинмониторинга» (Р.В. Жубрин, 2007 г.); «Взаимодействие органов

³ Кобзарев Ф.М. Основы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: лекция / Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2003. С. 4–5.

⁴ Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина : пособие / [В.Г. Бессарабов и др.]; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2012. С. 92.

прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» (В.Г. Бессарабов, В.М. Захарчук, М.В. Маматов., 2012 г.); «Институт взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами» (А.С. Семенов, 2012 г.); «Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий» (О.Ю. Байдина, 2015 г.).

В кандидатской диссертации Б.Н. Пантелеева «Взаимодействие органов российской прокуратуры с общественностью и средствами массовой информации: Правовые и организационные аспекты» (2004 г.) и кандидатской диссертации Ю.Н. Турыгина «Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации и неправительственных правозащитных организаций по защите прав и свобод человека и гражданина» (2012 г.) исследованы вопросы взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества.

Важность таких исследований неоспорима. Однако они не были посвящены взаимодействию прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, его правовой природе, сущности, содержанию и иным характеристикам. Опираясь на работы ученых, изучавших взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с различными государственными органами, представляется актуальным и необходимым осуществить комплексное исследование теоретической и правовой природы, организации и значения взаимодействия прокуратуры с неподнадзорными государственными органами, а также разработать научно-обоснованные предложения по его нормативно-правовому регулированию.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления взаимодействия органов прокуратуры с неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют практика взаимодействия органов прокуратуры с неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации.

Федерации, нормативная правовая база по регулированию этого взаимодействия, труды ученых, относящиеся к теме исследования.

Целью исследования является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по осуществлению взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, а также научно обоснованных предложений по совершенствованию его законодательной регламентации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие основные **задачи**:

- 1) раскрыть правовую природу взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;
- 2) определить предмет и задачи взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;
- 3) сформулировать научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего взаимодействие прокуратуры с неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации;
- 4) определить формы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;
- 5) выявить сущность и значение соглашений, заключаемых прокуратурой Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;
- 6) сформулировать предложения по совершенствованию организации взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.

Методологическая основа исследования включает в себя диалектический метод, системный метод, методы анализа, синтеза, аналогии, дедукции, индукции, наблюдения, моделирования, исторический, сравнительно-правовой, статистический, социологический и другие методы.

Теоретической основой исследования явились труды ученых СССР, России и государств-участников СНГ в области теории государства и права, конституционного и административного права, прокурорского надзора, правоохранительной деятельности, и иных отраслей юридической науки.

Обоснование теоретических положений диссертации базируется на научных трудах по вопросам общей теории функций прокуратуры Российской Федерации и взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в Российской Федерации: А.Н. Аверьянова, М.С. Андрианова, К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, О.Ю. Байдиной, В.И. Баскова, В.Г. Бессарабова, С.Н. Будая, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.В. Гаврилова, О.А. Галустьяна, С.И. Герасимова, Е.Р. Ергашева, Р.В. Жубрина, А.Х. Казариной, О.С. Капинус, Н.Н. Карпова, В.В. Клочкова, Ф.М. Кобзарева, Б.В. Коробейникова, Л.Н. Левина, В.Д. Ломовского, А.Я. Мыцыкова, С.А. Осипяна, А.В. Паламарчука, Б.Н. Пантелеева, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, Ю.И. Скуратова, А.Ф. Смирнова, А.Я. Сухарева, Ю.Н. Турыгина, А.Г. Халиулина, А.А. Чувилева, М.С. Шалумова, В.И. Шинда, В.Б. Ястребова и других.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, законодательство по вопросам организации и деятельности органов прокуратуры в сфере взаимодействия с неподнадзорными государственными органами, а также указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, относящиеся к рассматриваемой проблеме, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации и руководителей иных государственных органов, с которыми органы прокуратуры осуществляют взаимодействие, соглашения о взаимодействии.

Эмпирическую базу исследования материалы статистики и практической прокурорской деятельности 2012 – 2015 годов (в том числе доклады Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению»); материалы статистики и практической деятельности неподнадзорных государственных органов 2012 – 2015 годов (в том числе «Отчеты о работе Счетной палаты Российской Федерации», «Доклады о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» и др.); материалы реализации соглашений о взаимодействии с неподнадзорными государственными органами, заключенных органами прокуратуры как на федеральном, так на региональном уровне с 2010 года по настоящее время; результаты анкетирования 253 прокурорских работников:

- 196 прокурорских работников, обучавшихся в 2014 г. на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Москва);

- 57 прокурорских работников, обучавшихся в 2014 г. на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Иркутск).

Научная новизна исследования заключается в том, что автором впервые комплексно исследованы теоретические, правовые и организационные аспекты взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами. Взаимодействие с неподнадзорными государственными органами впервые рассмотрено в качестве одного из направлений взаимодействия прокуратуры Российской Федерации, в число которых кроме названного взаимодействия входит взаимодействие с поднадзорными государственными органами, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества. В работе выявлены предмет и задачи, формы взаимодействия прокуратуры с

неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации. При проведении исследования в целях восполнения недостатков правового регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В работе также содержатся предложения по совершенствованию организации деятельности прокуратуры Российской Федерации по взаимодействию с неподнадзорными государственными органами.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами обусловлено потребностью объединения правовых, информационных, организационных и научных ресурсов сторон исключительно на равноправных началах без применения надзорных полномочий прокуроров. Такое взаимодействие выражается в совершении совместно с этими органами юридически значимых действий, осуществлении совместных мероприятий, привлечении специалистов для проведения проверок, разработке и принятии иных мер в целях защиты ценностей, установленных Конституцией Российской Федерации.

2. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами является одним из направлений взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, т.к. отличается от иных направлений взаимодействия предметом и задачами, а также тем, что в нем права и обязанности всех взаимодействующих сторон равны, в системе функций и направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации оно выполняет роль по объединению исключительно на равноправных началах имеющихся у сторон правовых, информационных, организационных и научных ресурсов для достижения целей прокурорской деятельности и деятельности неподнадзорных государственных органов.

3. Предметом взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами является использование правовых, информационных, организационных и научных ресурсов сторон, обусловленное необходимостью эффективного достижения целей их деятельности.

4. Задачами взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами являются:

- определение сфер правоотношений, в которых необходимо осуществление взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;

- выявление потребностей заключения и заключение соглашений о взаимодействии с неподнадзорными государственными органами;

- определение порядка, оснований и пределов использования информационных, организационных, правовых, научных ресурсов прокуратуры Российской Федерации и неподнадзорных государственных органов в ходе их взаимодействия;

- выявление и устранение разобщенности, пробелов, и дублирования в деятельности прокуратуры Российской Федерации и неподнадзорных государственных органов;

- разработка и пропаганда единого подхода к пониманию законов и их применения прокуратурой Российской Федерации и неподнадзорными государственными органами;

- обеспечение оперативности выполнения решений прокуратуры Российской Федерации и неподнадзорных государственных органов.

5. Формы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами представляют собой способы осуществления этого вида прокурорской деятельности, становление и использование которых связано с возникающими и периодически изменяющимися потребностями сотрудничества на основе взаимопомощи и равноправия сторон. При этом под способом понимается совокупность

действий сторон, выполнение которых обусловлено необходимостью достижения целей взаимодействия. Конкретный перечень форм взаимодействия определен и приведен в самой диссертации.

6. Фактическое осуществление взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, требования конституционного принципа формальной определенности закона, положительный опыт правового регулирования взаимодействия органов прокуратуры с государственными органами в Законе СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» и «Модельном законе о прокуратуре» государств-участников СНГ 2006 г., требования ст. 3 Закона о прокуратуре обуславливают необходимость законодательного закрепления полномочий прокуроров по осуществлению взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, на которые не распространяется надзорная компетенция органов прокуратуры.

Для этого необходимо дополнить пункт 2 статьи 1 Закон о прокуратуре десятым абзацем, в котором следует указать «взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества», а также статьей 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 (проект десятого абзаца пункта 2 статьи 1 и статьи 8.1 Закона о прокуратуре приводится в приложении № 1 к диссертации).

7. Требования конституционного принципа формальной определенности закона и дозвоительно-обязывающего типа правового регулирования деятельности органов прокуратуры обуславливают в целях обеспечения эффективности и законности взаимодействия органов прокуратуры с неподнадзорными государственными органами необходимость законодательного закрепления полномочий прокуроров по заключению с ними соглашений, обладающих статусом юридических актов,

конкретизирующих и уточняющих порядок осуществления взаимодействия органов прокуратуры со стороной (сторонами) соглашения.

8. Характер целей и задач деятельности прокуратуры Российской Федерации обуславливает необходимость:

распространения установленного пунктом 3 статьи 24 Закона о прокуратуре полномочия Генерального прокурора Российской Федерации по информированию Президента Российской Федерации в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации, и на случаи совершения другими неподнадзорными государственными органами, осуществляющими свою деятельность на федеральном уровне, непроцессуальных нарушений Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации;

предоставления Генеральному прокурору Российской Федерации и подчиненным ему прокурорам полномочий 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.

Для этого требуется внесение соответствующих изменений в Закон о прокуратуре (проект приводится в приложении № 1 к диссертации).

Практическая и теоретическая значимость результатов исследования. Разработанные в результате диссертационного исследования научные положения представляют собой комплексную и системную оценку деятельности прокуратуры по взаимодействию с неподнадзорными государственными органами в Российской Федерации, способствуют формированию правильного понимания вопросов его организации, планирования и осуществления, создают предпосылки для совершенствования правового регулирования и организации этого вида

деятельности органов прокуратуры. Результаты данного исследования могут послужить основой для дальнейших теоретических изысканий в сфере прокурорской деятельности, а также могут быть использованы в учебном процессе по повышению квалификации прокуроров, подготовке кадров для органов прокуратуры.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена в отделе проблем организации прокурорской деятельности Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Основные теоретические положения и выводы, научно-практические рекомендации изложены автором в семи научных публикациях, в том числе в четырех изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Результаты исследования докладывались на круглом столе «Состояние законности в Российской Федерации», проходившем на факультете подготовки научных кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Москва, 2015), а также на Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2015» (г. Москва, 2015).

По результатам диссертационного исследования проведена деловая игра «Защита диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук» (г. Москва, 2015). Мероприятие организовано в соответствии с планом работы факультета подготовки научных кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на 2015 г. совместно с Советом молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В рамках деловой игры проведено заседание диссертационного совета, на котором состоялась защита диссертации на тему «Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами» по специальности 12.00.11 — «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Результаты диссертационного исследования рассмотрены на заседании и внедрены в работу кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (акт о внедрении от 18.05.2015), а также используются в практической деятельности прокуратуры Еврейской автономной области и Законодательного Собрания Еврейской автономной области, которыми заключено соглашение о взаимодействии с учетом выработанных автором рекомендаций (акт о внедрении от 03.06.2015).

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура и объем диссертации определены задачами и логикой проведенного исследования.

Во **введении** раскрывается актуальность, объект, предмет, цели, задачи, методологическая, теоретическая и нормативная основы, эмпирическая база исследования, обосновывается научная новизна работы, ее теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, а также показана апробация результатов исследования.

Первая глава «Теоретические аспекты взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами» состоит из трех параграфов, в которых рассматривается понятие, сущность и содержание взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, а также используемый понятийный аппарат.

В первом параграфе **«Понятие и сущность взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами»** дается определение «неподнадзорных прокуратуре Российской Федерации государственных органов» как государственных органов Российской Федерации, на которые в соответствии с законодательством Российской Федерации не распространяется прокурорский надзор. Такими государственными органами, исходя из сравнительного анализа п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре и Приказа Росстандарта от 26.04.2011 № 60-ст (ОК 006-2011) «Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления», в Российской Федерации являются Администрация Президента Российской Федерации и ее подразделения в федеральных округах, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Совет Безопасности

Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Изменение закрепленного в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре перечня поднадзорных прокуратуре Российской Федерации государственных органов, либо создание новых неподнадзорных государственных органов может повлечь изменение приведенного перечня неподнадзорных прокуратуре Российской Федерации государственных органов.

Обосновывается, что деятельность прокуратуры Российской Федерации осуществляется не изолированно от этих органов, а, наоборот, в тесном сотрудничестве и взаимодействии с ними, т.к. существует достаточное количество точек соприкосновения прокурорской деятельности и деятельности неподнадзорных государственных органов.

На основании изучения подходов к определению термина «взаимодействие» в философии, социологии, юриспруденции, в том числе, науке о прокурорской деятельности, анализа места и значения взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами в системе функций и направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации, сделан вывод, что такое взаимодействие является одним из направлений взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, осуществление которого обусловлено потребностью объединения правовых, информационных, организационных и научных ресурсов сторон исключительно на равноправных началах, без применения надзорных полномочий прокуроров.

Во втором параграфе **«Цели и задачи взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами»** на основании исследования научных представлений о целях и задачах осуществления прокурорской деятельности в целом, Закона о

прокуратуре, законов и подзаконных актов, регулирующих деятельность неподнадзорных государственных органов, анализа практики осуществления взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами сделан вывод, что единой целью их взаимодействия является защита ценностей, установленных Конституцией Российской Федерации в результате их согласованной, юридически значимой, добровольной, основанной на равноправии сторон деятельности.

Для достижения целей взаимодействия с неподнадзорными государственными органами прокуроры решают задачи, которыми являются:

- определение сфер правоотношений, в которых необходимо осуществление взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами;

- выявление потребностей заключения и заключение соглашений о взаимодействии с неподнадзорными государственными органами;

- определение порядка, оснований и пределов использования информационных, организационных, правовых, научных ресурсов прокуратуры Российской Федерации и неподнадзорных государственных органов в ходе их взаимодействия;

- выявление и устранение разобщенности, пробелов, и дублирования в деятельности прокуратуры Российской Федерации и неподнадзорных государственных органов;

- разработка и пропаганда единого подхода к пониманию законов и их применения прокуратурой Российской Федерации и неподнадзорными государственными органами;

- обеспечение оперативности выполнения решений прокуратуры Российской Федерации и неподнадзорных государственных органов.

Обосновывается, что с учетом штатных, квалификационных и иных возможностей органы прокуратуры не могут с одинаковой степенью интенсивности во всех правоотношениях по взаимодействию с неподнадзорными государственными органами одновременно обеспечивать

верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Поэтому во взаимодействии прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами необходимо определение приоритетных участков взаимодействия, требующих первоочередного внимания прокуроров. Исходя из того, что неподнадзорными прокуратуре Российской Федерации государственными органами являются органы федеральной и региональной государственной власти, делается вывод, что приоритизация взаимодействия с ними должна осуществляться на федеральном уровне – Генеральной прокуратурой Российской Федерации, на уровне федеральных округов – управлениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, и на региональном и межрегиональном уровнях – прокуратурами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним.

В третьем параграфе **«Предмет взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами и полномочия прокуроров по его осуществлению»** на основании исследования практики взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, предметов надзорных подфункций, установленных в Законе о прокуратуре, и предметов иных видов внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры в «Модельном законе о прокуратуре» сделан вывод о том, что предметом такого взаимодействия является использование правовых, информационных, организационных и научных ресурсов сторон, обусловленного необходимостью эффективного достижения целей их деятельности.

Анализ практики осуществления взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами свидетельствует о том, что в настоящее время для реализации взаимодействия с этими государственными органами назрела необходимость возложить на прокуроров полномочия: определять приоритетные участки

совместной деятельности; заключать в пределах своей компетенции соглашения о взаимодействии; обмениваться информацией; проводить совместные совещания, заседания коллегий, другие необходимые мероприятия; создавать совместные рабочие группы; издавать совместные организационно-распорядительные документы; разрабатывать совместные проекты программ борьбы с преступлениями, иными правонарушениями; вносить совместные предложения государственным органам о совершенствовании их деятельности по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; совместно анализировать правоприменительную практику и действующее законодательство, в том числе коллизий и «пробелов» в нем, с целью разработки совместных предложений по их устранению.

На основании определения среди иных видов прокурорской деятельности самостоятельной роли органов прокуратуры по осуществлению взаимодействия с неподнадзорными государственными органами, его задач, предмета деятельности, выявлены отличия взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами от прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участия прокуроров в правотворческой деятельности, деятельности по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений.

Вторая глава «Правовые аспекты взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами» структурно состоит из трех параграфов, в которых исследуется становление правовых основ, современное правовое регулирование взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами и опыт правового регулирования

взаимодействия с государственными органами в государствах-участниках СНГ.

В первом параграфе **«Становление правовых основ взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами»** в зависимости от наличия или отсутствия нормативно-правового регулирования равноправного взаимодействия прокуратуры России с иными государственными органами (в том числе, неподнадзорными государственными органами), становление правовых основ этого вида прокурорской деятельности условно разделено на пять периодов:

1. 12 января 1722 г. – 8 сентября 1802 г. (отсутствие равноправного, паритетного взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с иными государственными органами);

2. 8 сентября 1802 г. – 4 ноября 1864 г. (наличие равноправного, паритетного взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с поднадзорными государственными органами, а именно равноправное, паритетное взаимодействие прокуратуры Российской Федерации, входящей в структуру Министерства Юстиции, с иными министерствами);

3. 4 ноября 1864 г. – 24 ноября 1917 г. (наличие равноправного, паритетного взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с иными государственными органами, в том числе, появление равноправного, паритетного взаимодействия с неподнадзорными прокуратуре Российской Федерации государственными органами (органами городского и земского самоуправления), возникшего после ограничения надзорной функции органов прокуратуры);

4. 28 мая 1922 г. – 30 ноября 1979 г. (отсутствие равноправного, паритетного взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с иными государственными органами);

5. 30 ноября 1979 г. – 17 января 1992 г. (наличие равноправного, паритетного взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с иными

государственными органами, в том числе, равноправного, паритетного взаимодействия с Советом Министров СССР, Верховным Советом СССР, в отношении которых прокурорский надзор не осуществлялся).

Исследование каждого из периодов становления правовых основ взаимодействия показало, что характер и специфика предназначения прокуратуры России таковы, что ограничение или лишение надзорных полномочий органов прокуратуры в отношении одного или нескольких государственных органов спустя некоторое время неизбежно приводят либо к восстановлению этих надзорных полномочий, либо к возникновению с этими неподнадзорными государственными органами взаимоотношений иного рода, в том числе, взаимодействия на равноправных началах.

В периоды с 4 ноября 1864 г. по 24 ноября 1917 г. и с 30 ноября 1979 г. по 17 января 1992 г. прокуратура России осуществляла равноправное взаимодействие с действовавшими в этот период неподнадзорными ей государственными органами.

Опыт правового регулирования взаимодействия органов прокуратуры с государственными органами в Законе СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» дополнительно подтверждает необходимость законодательного регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества вообще и взаимодействия с неподнадзорными государственными органами в частности.

Во втором параграфе **«Правовое регулирование взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами (современное состояние)»** предложено нормативные правовые акты, регулирующие взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, условно разделить на две группы: нормативные правовые акты общего характера, т.е. регулирующие институт взаимодействия органов прокуратуры и неподнадзорных государственных органов в целом; нормативные правовые

акты специального характера, регулирующие осуществление взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с отдельными неподнадзорными государственными органами.

В результате анализа имеющегося правового регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами установлено, что в исследованных нормативных правовых актах этот вид прокурорской деятельности рассматривается не только в качестве средства повышения эффективности надзорной и иных функций органов прокуратуры, но и выполняет необходимую роль прокуратуры России по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Обосновывается, что фактическое осуществление взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами, положения статьи 3 Закона о прокуратуре и принципа формальной определенности закона требуют законодательного регулирования всех необходимых для реализации этого вида прокурорской деятельности полномочий прокуроров, поскольку, как уже отмечалось, деятельность органов прокуратуры, как и деятельность иных государственных органов, является сферой дозвоительно-обязывающего типа правового регулирования.

В третьем параграфе **«Опыт правового регулирования взаимодействия с государственными органами в государствах-участниках СНГ»** исследуется национальное законодательство этих государств, а также совместно разработанный ими **«Модельный закон о прокуратуре»**.

Исследование опыта правового регулирования взаимодействия прокуратуры с государственными органами в государствах-участниках СНГ выявило, что в законодательстве государств-участников СНГ признается необходимость осуществления взаимодействия органов прокуратуры со

всеми действующими в государстве органами, и такое взаимодействие фактически осуществляется.

Кроме того, в национальном законодательстве Республики Таджикистан и «Модельном законе о прокуратуре» признается наличие функциональности взаимодействия с государственными органами.

Опыт правового регулирования взаимодействия прокуратуры с государственными органами в национальном законодательстве государств-участников СНГ и положения «Модельного закона о прокуратуре» дополнительно подтверждают необходимость регулирования взаимодействия с неподнадзорными государственными органами, его предмета, полномочий прокурора по его осуществлению именно в Законе о прокуратуре.

В третьей главе «Организация и основные направления совершенствования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами», структурно состоящей из трех параграфов, исследуются формы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации, осуществляемые со всеми неподнадзорными государственными органами, а также особая, осуществляемая с некоторыми неподнадзорными государственными органами форма – заключение соглашений о взаимодействии, содержатся предложения по совершенствованию правовой и организационно-методической базы этого вида прокурорской деятельности.

В первом параграфе **«Формы взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами»** на основании исследования имеющихся в теории о прокурорской деятельности определений «форм взаимодействия» предлагается под формами взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами способы осуществления этого вида прокурорской деятельности, становление и использование которых связано с возникающими и периодически изменяющимися потребностями сотрудничества на основе взаимопомощи и равноправия сторон. При этом

под способом понимается совокупность действий сторон, выполнение которых обусловлено необходимостью достижения целей взаимодействия.

В параграфе также приводятся конкретные примеры и анализируется практика осуществления следующих форм взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: обмен информацией по вопросам, представляющим взаимный интерес; составление планов совместных мероприятий (планов взаимодействия); осуществление совместных плановых и внеплановых мероприятий в том числе, привлечение специалистов для проведения проверок исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдения прав и свобод человека и гражданина; совместное изучение причин нарушений прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; внесение совместных предложений государственным органам о совершенствовании их деятельности по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; издание совместных разъяснений, информационных писем, иных организационно-распорядительных документов; взаимный обмен методическими материалами по вопросам совершенствования совместной деятельности; проведение совместных коллегий, семинаров-совещаний, «круглых столов», рабочих групп по актуальным проблемам применения законодательства; совместный анализ правоприменительной практики и действующего законодательства, в том числе коллизий и «пробелов» в нем.

Во втором параграфе **«Заключение соглашений прокуратурой Российской Федерации с государственными органами, как форма их взаимодействия»** заключение соглашений о взаимодействии раскрывается как особая форма взаимодействия прокуратуры Российской Федерации, осуществляемая с некоторыми неподнадзорными государственными органами.

На основании исследования соглашений, заключенных органами прокуратуры на федеральном уровне, и выборочного изучения соглашений,

заключенных на региональном и муниципальном уровне, формулируются конкретные предложения по внутренней структуре, порядку заключения и контролю за реализацией сторонами данного вида юридических актов.

Доказывается, что для обеспечения эффективности и законности заключения соглашения обе стороны взаимодействия должны действовать в рамках установленных правовыми актами (законами и подзаконными актами) полномочий.

Анализ соглашений прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами выявил, что они отличаются от соглашений о взаимодействии с поднадзорными государственными органами тем, что последние заключаются и для повышения эффективности осуществления надзора в отношении этих поднадзорных государственных органов.

Сформулировано определение соглашений о взаимодействии, заключаемых органами прокуратуры, как юридических актов, конкретизирующих и уточняющих порядок осуществления взаимодействия органов прокуратуры со стороной (сторонами) соглашения при реализации внешних функций прокуратуры, и разработан проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О внесении изменений в Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29.12.2011 № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации», который приводится в приложении №3 к диссертации.

В третьем параграфе **«Основные направления совершенствования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами»** на основании результатов опроса прокурорских работников и анализа практики осуществления форм взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами предлагаются конкретные

направления совершенствования организационно-методического и правового обеспечения данного вида прокурорской деятельности.

В частности, в случае выявления органами прокуратуры непроцессуальных нарушений Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, совершенных неподнадзорным государственным органом, предлагается 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.

Если органы прокуратуры выявляют непроцессуальное нарушение Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, совершенное неподнадзорным государственным органом, осуществляющим свою деятельность на региональном и муниципальных уровнях, то мерой прокурорского реагирования является информирование Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему прокурором соответствующего государственного органа, уполномоченного принять меры по устранению допущенного нарушения (например, в отношении мирового судьи – это председатель районного суда и квалификационная коллегия судей; конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации – Законодательное Собрание субъекта Российской Федерации).

В **заключении** диссертации подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы, прогнозируется возможность их дальнейшего использования в науке и практике прокурорской деятельности.

Приложения содержат предложения по изменению действующего законодательства, образцы опросного листа прокурорских работников, обобщения проведенных опросов прокурорских работников.

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

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

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. – 0,54 п.л.

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. – 0,45 п.л.

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). – 0,21 п.л.

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. – 0,52 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

1. Усов А.Ю. Состояние законности в Российской Федерации и роль органов прокуратуры по ее обеспечению / А.Ю. Усов // Ежемесячный научный журнал Международного фонда правовых исследований «Аспекты права». – 2015. – № II (7). – С. 39-41. – 0,25 п.л.

2. Усов А. Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор / А.Ю. Усов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сб. ст. (по материалам VII научн.-практич. конф. молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры

Российской Федерации, проведенной 19 июня 2015 г.). – Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М., 2015. – 0,25 п.л.

3. Усов А.Ю. Совершенствование нормативно правового регулирования взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2015» / Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2015. — 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. – Систем. требования: ПК с процессором 486+; Windows 95; дисковод DVD-ROM; Adobe Acrobat Reader. – 0,16 п.л.

Подписано в печать 13.04.2016

Усл. печ.л. 1,5.
Тираж 150 экз.

Уч. – изд.л. 1,5.
Наряд № ____

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к.1