

В Диссертационный совет Д 170.001.01
при ФКГОУ ВО «Академия Генеральной
прокуратуры Российской Федерации»

ОТЗЫВ

официального оппонента доктора юридических наук, доцента Пашина Вадима Михайловича о диссертации Белякова Павла Анатольевича на тему: «Защита прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертационное исследование является **актуальным**, поскольку посвящено проблеме укрепления законности в стране через призму деятельности прокуратуры с обращениями граждан. Право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления закреплено в ст.33 Конституции Российской Федерации. Государство постоянно принимает меры, направленные на расширение этого правового института. Так, в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прогнозирования развития социально-экономических и общественно-политических процессов в Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 14.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» установлена государственная система мониторинга и анализа рассмотрения обращений граждан.

Органы прокуратуры в силу своего места и роли в системе государственной власти обладают наибольшими возможностями обеспечить

конституционное право граждан на обращение, реализуя свои функции и полномочия. Статистические данные свидетельствуют о востребованности данной деятельности прокурора. Ежегодно на протяжении длительного периода отмечается тенденция увеличения поступивших и разрешенных в органах прокуратуры обращений. Граждане все больше отдают предпочтение защите своих нарушенных прав органам прокуратуры, чем иным государственным органам и судам. Правозащитная деятельность прокурора в этой сфере отношений отличается тем, что прокурор наряду с надзорными полномочиями, использует также ненадзорные полномочия, то есть реализует все функции российской прокуратуры. Такое положение делает органы прокуратуры уникальным государственным органом, который обладает полной информацией о состоянии законности в сфере рассмотрения обращений граждан, надзорными и ненадзорными полномочиями может реально обеспечить право граждан на обращение в любой сфере правовых отношений. Однако, как показало исследование, прокурорская деятельность прокурора по защите права граждан на обращение в публичные органы до сих пор не являлась предметом комплексного научного исследования.

Актуальность избранной темы очевидна, цели и задачи, поставленные в диссертационном исследовании, отражают злободневные проблемные вопросы и нуждаются в научном осмыслении. Избранная тема исследования актуальна на современном этапе развития общества, связана с государственной политикой развития социально-экономических и общественно-политических процессов в Российской Федерации.

Диссертантом достаточно глубоко изучен вопрос **степени разработанности темы** диссертационного исследования. Чтобы раскрыть тему диссертации в рамках научного исследования автор изучил вопрос права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в работах российских ученых и на основе анализа этих работ сформулировал авторское понятие «Право граждан на обращение в

государственные органы и органы местного самоуправления», которое отсутствовало в отечественной правовой науке.

Работа автора выявила высокий уровень проработки отечественными и зарубежными авторами конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Изучены диссертационные работы по вопросам деятельности прокурора с обращениями граждан, которые носят узкий, надзорно-отраслевой характер, без исследования всех аспектов деятельности прокурора по защите права граждан на обращение. Одновременно, подтверждая вывод об актуальности избранной темы, автор констатировал об отсутствии диссертационных работ по исследуемой теме, что обоснованно свидетельствует о необходимости нового комплексного подхода в изучении темы.

Теоретическую основу исследования составили научные труды специалистов в области теории государства и права, конституционного права, философии, истории государства и права, уголовно-процессуального права, административного права, гражданского процесса и других отраслей науки. Выводы, предложения, научные понятия аргументированы исследованным материалом, отвечают правилам логики, юридической техники. Автор умело опирался на работы ученых по вопросам прокурорского надзора и иной деятельности прокуратуры, использовал труды известных авторов дореволюционной России, обращался к работам зарубежных авторов. Исследованный диссертантом материал показывает на высокий уровень научной проработанности исследования, умение автора логически выстроить гипотезу и аргументировано сформулировать самостоятельные выводы на основании, иногда, противоположных научных точках зрения.

Вызывает одобрение использованный автором объём и разнообразие изученной **нормативно-правовой базы** и правоприменительной деятельности различных государственных органов. Для раскрытия темы диссертации были изучены законы Российской Империи, законы РСФСР,

СССР, Российской Федерации, Конституции страны различных периодов, законы о прокуратуре различных периодов, федеральные законы Российской Федерации и подзаконные акты, судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В работе автор использовал международные нормативно-правовые акты, конституции и законодательства зарубежных стран, решения Европейского Суда по правам человека.

Достоинством работы необходимо назвать объём и качество исследованной **эмпирической базы**. Автор провел анализ 75 действующих и прекративших свое действие законов субъектов Российской Федерации о работе с обращениями граждан, по теме диссертации провел анкетирование 1267 респондентов в 15-ти субъектах Российской Федерации, среди которых 617 прокуроры, а также судьи, адвокаты, представители законодательной (представительной), исполнительной власти, органов местного самоуправления и граждане. Проведена значительная работа по изучению правоприменительной практики, содержащаяся в документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации. Совокупность изученного эмпирического материала позволяет сделать твердый вывод об аргументированности и обоснованности научных выводов.

Научная новизна диссертации состоит в том, что диссертантом *впервые* сформулирован и обоснован авторский концептуальный подход к пониманию сущности и содержания института защиты прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, роли и степени участия прокурора в реализации права граждан на обращение.

В работе *впервые* разрешен ряд теоретических вопросов, связанных с защитой прокурором права граждан на обращение в органы публичной власти: сформулированы авторские понятия «Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления», «Защита прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления», востребованность в которых обусловлена как в науке, так и в практике.

В диссертации *впервые* в правовой науке сформулирована авторская периодизация регулирования права граждан (населения) на обращение в органы публичной власти, что оказало влияние на деятельность прокуроров в данной сфере правовых отношений.

На основе анализа становления и развития отечественного законодательства различных периодов, анализа нормативных правовых актов иностранных государств, *впервые* сформулированы научные положения о целях, задачах, поводах и основаниях защиты прокурором права граждан на обращение, определены принципы деятельности прокурора, предмет, объект, пределы и виды защиты прокурором права граждан на обращение.

Автор работы внес личный *вклад в развитие теории* прокурорского надзора и прокурорской деятельности, на основе внедрения в практику органов прокуратуры современных теоретических разработок по организации работы прокуроров в сфере защиты прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

Диссертантом *впервые* разработан комплекс теоретических выводов и практических рекомендаций по совершенствованию организационно-правового обеспечения деятельности прокурора по защите права граждан на обращение в органы публичной власти.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы диссертационного исследования, обладающие *элементами научной новизны*:

- вывод о том, что в современный период правовые основы защиты прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в Российской Федерации составляют: Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, а также издаваемые Генеральным прокурором Российской Федерации приказы, что требует своего законодательного закрепления.

- положение о том, что прокуратура и органы, исполняющие аналогичные с прокуратурой функцией государств современного мира в той или иной степени принимают участие в рассмотрении обращений граждан, прежде всего в ходе уголовного преследования, поддержания обвинения в суде, участия в рассмотрении в суде гражданских дел. Но только прокуратуры государств, наделенных надзорными полномочиями, осуществляют надзор за исполнением законов, регулирующих право граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Так, участвуя в надзорной функции прокуратур государств-участников СНГ, прокуроры осуществляют надзор за исполнением законодательства, регулирующего право человека и гражданина на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в целях защиты ими своих прав и свобод, интересов общества и государства.

При этом, в прокуратурах абсолютного большинства государств-участников СНГ, за исключением прокуратуры Республики Армения, участие прокуроров в работе с обращениями, заявлениями, жалобами граждан, защите права граждан на обращение в органы государственной власти предусмотрено в законах, регулирующих вопросы организации и деятельности прокуратур этих государств, причем нередко более полно и всесторонне, чем в Федеральном законе «О прокуратуре Российской

Федерации», что предполагает использование положений этих законов при внесении изменений и дополнений в указанный Федеральный закон.

Диссертационное исследование с учетом научной новизны имеет определенную **теоретическую значимость** в развитии современной правовой науки. Диссертантом введены в научный оборот новые авторские понятия: «Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления», «Защита прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления», определены цели, задачи, поводы и основания, предмет, объект, принципы и пределы прокурорской деятельности в рамках исследования нового правового института «Защита прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления», что явилось реальным личным вкладом автора в развитие науки о прокурорском надзоре и прокурорской деятельности. Проведенное исследование позволяет определить потенциал и направления дальнейшего развития прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере правовых отношений.

Сформулированные выводы, предложения и рекомендации имеют ярко выраженное **практическое значение**. Результаты исследования могут быть использованы для формирования организационно-распорядительных документов органов прокуратуры. По результатам мониторинга исполнения законов могут быть применены при совершенствовании законодательства, ведомственных нормативных правовых актов. Для целей повышения деловой и профессиональной подготовки результаты исследования могут быть использованы при подготовке методических рекомендаций и практических пособий для прокурорских работников, работников органов государственной власти и местного самоуправления. В преподавательской деятельности в образовательных организациях страны результаты диссертационного исследования могут быть использованы в качестве учебного материала.

Заслуживает положительной оценки **апробация результатов диссертационного исследования**. Теоретические положения, выводы,

практические предложения и рекомендации диссертационного исследования использовались в выступлениях автора в ходе обсуждения на семинарах и круглых столах, в рамках научно-практических конференций, в том числе: «Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации с Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами субъектов Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина» (Москва, 2012 г.), международной научно-практической конференции «Институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества» (Магас, 2013 г.), международного конгресса «Инновационное развитие правовой среды» (Москва, 2013 г.), международной научно-практической конференции «Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане» (Казань, 2013 г.), всероссийской научно-практической конференции «Вузовское образование и наука» (Магас, 2015 г.), международной научно-практической конференции «Новое слово в науке: перспективы развития» (Чебоксары, 2016 г.), международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история» (Новосибирск, 2016 г.) и др. Материалы исследования отличаются территориальной широтой их опубликования от Москвы и Санкт-Петербурга до Сибири и Северного Кавказа.

При проведении учебных занятий со студентами юридического факультета Ингушского государственного университета, юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта, института прокуратуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, факультета магистерской подготовки Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации были использованы теоретические и практические рекомендации, опубликованные диссертантом.

На основе материалов исследования автора прокуроры Республики Ингушетия и Калининградской области вошли в представительные

(законодательные) органы субъектов Российской Федерации с законодательной инициативой о принятии законов о дополнительных гарантиях прав граждан на обращение в органы публичной власти. Законы приняты и вступили в законную силу.

Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, используются в практической деятельности прокуратур Республики Ингушетия, Калининградской области, Республики Калмыкия, Республики Северная Осетия – Алания при подготовке организационно-распорядительных документов, методических материалов, проведении семинарских занятий по повышению деловой квалификации прокурорских работников и сотрудников государственных органов и органов местного самоуправления.

Структура диссертации отражает научный замысел автора и позволяет с учетом правил формальной логики выстроить единую систему анализа теоретических вопросов, нормативных правовых актов, правоприменительной практики, а также выводы и предложения автора.

Работа изложена грамотно, доступным языком. Стиль изложения научный, структура и объём работы соответствуют поставленным задачам.

Совокупность отмеченных достоинств диссертационной работы позволяют охарактеризовать представленный к защите труд как полноценное исследование одной из актуальных и сложных проблем прокурорской деятельности, раскрывающее избранную тему и стимулирующее дальнейшее изучение теории прокурорской деятельности и практики ее реализации.

Представленная П.А. Беляковым диссертация соответствует паспорту специальности научных работников 12.00.11 «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Наряду с положительными сторонами диссертации ей присущи определенные недостатки, а некоторые позиции автора представляются спорными.

1. В третьем положении, выносимом автором на защиту (с.13, 17, 194) автор предлагает выделить защиту прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления из других направлений деятельности современной российской прокуратуры. Можно приветствовать саму по себе попытку внести свой вклад в совершенствование деятельности прокуратуры. Между тем, статьями 10, 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» приоритетность данного направления прокурорской деятельности уже фактически определена.

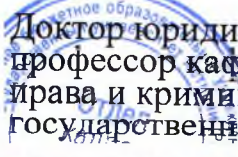
2. Хотелось бы, чтобы автор диссертации более четко пояснил, почему именно 12 видов деятельности прокуроров по защите права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления им отнесены к основным (с.17, 132, 191-192).

3. Не оспаривая потребность изменения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», следует сказать, что одна эта мера не усилит правозащитную деятельность прокуроров и права граждан на обращение в органы публичной власти.


Данные замечания носят дискуссионный характер и не мешают дать общую положительную оценку диссертации П.А. Белякова и констатировать, что эта работа представляет собой законченный, отличающийся научной новизной труд, включающий самостоятельные предложения по совершенствованию правового регулирования и практики прокурорской деятельности.


Основные положения диссертации изложены автором в 12 публикациях в научных изданиях, в том числе в 5 научных статьях – в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований, а также отражены в автореферате, который соответствует содержанию диссертации. В публикациях автора отражены разные направления его диссертационного исследования.

Диссертация П.А. Белякова с точки зрения актуальности, новизны, научной и практической значимости соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 02.08.2016), а ее автор – Беляков Павел Анатольевич – заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 - «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

 Доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовно-процессуального
права и криминалистики ФГБОУ ВО «Всероссийский
государственный университет юстиции (РПА Минюста России)

Пашин Вадим Михайлович


Адрес: Россия, 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, кор. 1
Тел.: 8 916 135 9169. E-mail: paschin@mail.ru

«» ноября 2017 г.