

В Диссертационный совет Д 170.001.03
при Университете прокуратуры
Российской Федерации

123022 г. Москва,
ул. 2-я Звенигородская, д. 15

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию
Ступаченко Евгения Викторовича на тему «Взаимодействие органов
прокуратуры с постоянно действующими координационными совещаниями
по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Актуальность представленной диссертации обусловлена созданием в 2010 году новых межведомственных структур при высших должностных лицах органов государственной власти субъектов Российской Федерации – постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации (далее – ПДКС). Данные совещания, созданные во всех субъектах Российской Федерации, стали координировать деятельность в сфере обеспечения правопорядка не только органов государственной власти и местного самоуправления, контрольно-надзорных органов, но и деятельность правоохранительных органов. Кроме того нельзя не учитывать, что в состав ПДКС были включены также и руководители органов прокуратуры – прокуроры субъектов Российской Федерации, военные и приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур.

Одновременно с указанным органы прокуратуры Российской Федерации продолжали осуществлять функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В этой связи определенное «двоевластие» в вопросах обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью, вызвало ряд проблем как практического, так и теоретического характера. В этой связи диссертант обоснованно ставит следующие задачи, требующие научного разрешения: установление правовых основ деятельности ПДКС, исторических предпосылок их создания, особенностей формирования их состава, в том числе правомерности и обоснованности участия в них прокуроров, разграничение компетенции ПДКС и координационных совещаний, возглавляемых прокурорами и другие проблемы.

Научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации Ступаченко Е.В., в достаточной степени обоснованы.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания: исторический, логический, статистический, сравнительно-правовой, социологического опроса и др. Совокупность примененных научных методов позволила избежать автору субъективного подхода к изучаемым и разрешаемым проблемам.

Соискателем грамотно определены цель и задачи исследования, объект, предмет, научная новизна. Положения диссертации, имеющие практическую

значимость, внедрены в практику работы трех прокуратур субъектов Российской Федерации (Республики Марий Эл, Архангельской и Вологодской областей), использованы в учебном процессе факультета профессиональной подготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации.

Полученные результаты исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности, при подготовке в Генеральной прокуратуре Российской Федерации организационно-распорядительных и информационно-аналитических документов, при подготовке научной, методической и научной литературы по курсу «Прокурорский надзор» и производных от него учебных дисциплин в образовательных организациях.

Научная новизна исследования состоит в том, что представленная работа является одной из первых, где исследованы и разрешены вопросы взаимодействия органов прокуратуры и ПДКС. По результатам исследования соискателем дано определение понятия взаимодействия органов прокуратуры с ПДКС, сформированы теоретические основы данного направления деятельности, дана оценка его современного состояния. Автором выявлены оптимальные формы такого взаимодействия, установлено их содержание, выявлены проблемы взаимодействия и предложены научно обоснованные предложения, направленные на их преодоление. Кроме того, Ступаченко Е.В. применительно к теме исследования подготовлены научно обоснованные предложения по внесению изменений в действующее федеральное законодательство.

Представленная диссертация представляет собой логически завершенное самостоятельное монографическое исследование, в котором с учетом современных тенденций развития органов прокуратуры Российской Федерации сформулированы научные положения о таком направлении деятельности, как взаимодействие с ПДКС, раскрыты его особенности, определены его современное состояние и тенденции развития, предложены формы взаимодействия, определены его основные проблемы и намечены пути их решения, что позволило сформулировать новые научные представления, направленные на дальнейшее совершенствование организации прокурорской деятельности. Автором рассмотрен опыт правовой регламентации взаимодействия органов прокуратуры со структурами, чья компетенция и функции сходны с ПДКС, в зарубежных странах, в связи с чем сделан вывод, что такая практика правового регулирования может быть воспринята в отечественном законодательстве. Новыми в теории прокурорского надзора являются вынесенные автором на защиту предложения, которые нашли подробное обоснование в тексте диссертации.

Следует отметить последовательность и логичность изложения автором хода и результатов исследования. Структура диссертации включает введение, три главы, объединяющие восемь параграфов, заключение, библиографический список и три приложения.

Соискателем в использован обширный нормативный правовой материал (федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской

Федерации, зарубежное законодательство), монографическая литература, научные статьи, диссертационные исследования, литература зарубежных авторов. Автор обращается к результатам эмпирического исследования, которые наглядно иллюстрируют важность рассматриваемых теоретических вопросов и подтверждают сделанные выводы.

Безусловно, большое значение имеет личный опыт работы диссертанта в органах прокуратуры, в том числе в должности заместителя начальника организационно-контрольного управления прокуратуры г. Москвы – начальника отдела планирования и контроля, что дало ему непосредственную возможность дать оценку состоянию взаимодействия органов прокуратуры и ПДКС.

Принимая во внимание прикладную направленность исследования, следует иметь в виду и его важное практическое значение. Соискателем подготовлены научно обоснованные предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», которые направлены на совершенствование законодательных основ взаимодействия органов прокуратуры и ПДКС.

Применительно к теме диссертационного исследования большое внимание соискателем уделено разработке понятийного аппарата, что способствует развитию теории прокурорского надзора. Так, Ступаченко Е.В. предложено авторское определение понятия «взаимодействие органов прокуратуры с постоянно действующими координационными совещаниями по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации», раскрыто его содержание (§ 1 главы 1). Следует приветствовать подход автора к использованию потенциала философии и иных, не юридических, наук, при раскрытии понятий «взаимодействие», «форма взаимодействия» и др.

Следует приветствовать подход автора к использованию исторического метода при исследовании теоретических основ взаимодействия органов прокуратуры с ПДКС (§ 2 главы 1), что подтверждает выводы диссертанта о наличии исторических предпосылок для создания и дальнейшей деятельности постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, а также правомерно их наделяния определенными координационными функциями в сфере обеспечения правопорядка. Автором исследованы правовые основы взаимодействия органов прокуратуры с ПДКС (§ 3 главы 1), им верно отмечено, что вопрос о правомерности отнесения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации к числу источников правового регулирования деятельности органов прокуратуры является дискуссионным.

В результате исследования современного состояния взаимодействия органов прокуратуры с ПДКС соискатель характеризует последние как поднадзорные органам прокуратуры совещательные и коллегиальные структурные образования в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие свою деятельность безвозмездно

под руководством высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, выполняющие публичную функцию в сфере профилактики правонарушений (положение 5, выносимое на защиту, § 1 главы 2).

На основе обобщения значительного количества эмпирического материала, анкетирования прокурорских работников, диссертантом с учетом характера взаимоотношений органов прокуратуры с ПДКС, получающего практическое выражение в соответствующих процессах и объективное воплощение в виде документов и их проектов, выделены формы взаимодействия органов прокуратуры с ПДКС (§ 2 главы 2). Автором справедливо отмечается, что выбор указанных форм должен быть обусловлен состоянием законности и правопорядка, а сами формы определяют содержание взаимоотношений органов прокуратуры и ПДКС, позволяют осуществлять совместную работу на системной основе (положение № 6, выносимое на защиту).

Соискателем по итогам глубокого анализа правоприменительной практики выявлены основные проблемы, нарушающие процесс должной организации взаимодействия органов прокуратуры с ПДКС, в связи с чем научно обоснованы пути их решения, в том числе законодательного характера (положение 7, выносимое на защиту, § 1-2 главы 3).

Положения, выносимые на защиту диссертантом, дополняют теоретический базис науки о прокурорской деятельности. Для практических работников безусловный интерес представляют результаты исследования современности состояния взаимодействия органов прокуратуры с ПДКС, анализ форм такого взаимодействия, проблем, возникающих в процессе взаимодействия, а также предложения, направленные на их решение.

Основные результаты исследования апробированы автором в публичных выступлениях на 12 научных собраниях (конференциях, семинарах, круглых столах), а также опубликованы в 19 научных статьях, из которых 5 в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Достоверность выводов автора подтверждается солидной эмпирической базой, в том числе результатами анкетирования прокурорских работников.

Тема и содержание диссертации соответствуют паспорту научной специальности 12.00.11 - «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Автореферат соответствует содержанию диссертации.

Вместе с тем в ходе изучения диссертационного исследования Ступаченко Е.В. у оппонента возникли вопросы, требующие уточнения и дополнительного обоснования:

1. Автором в положении № 3, выносимом на защиту, обосновано, что координационные виды деятельности, осуществляемые органами прокуратуры и ПДКС, могут осуществляться в целях решения задач обеспечения правопорядка при условии строгого соблюдения компетенции указанных субъектов. Аргументировано, что прокуроры, координируя

деятельность руководителей правоохранительных органов, ограничены вопросами борьбы с преступностью, в то время как председатели ПДКС – главы субъектов Российской Федерации, включая в состав совещаний руководителей правоохранительных органов, контрольно-надзорных органов, органов административной юрисдикции и других органов государственной власти и органов местного самоуправления, могут рассматривать и принимать решения по широкому кругу вопросов, направленных на решение задач обеспечения правопорядка (но не подменяют координационные совещания руководителей правоохранительных органов, антинаркотические и антитеррористические комиссии, а также не вмешиваются в оперативно-разыскную и уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность).

Следует обратить внимание, что по данному вопросу имеются и другие точки зрения. Например, Н.М. Абдиров на примере Республики Казахстан обосновывает вывод о том, что прокуратура в настоящее время является наиболее подходящей государственной структурой, способной качественно организовывать и осуществлять координацию деятельности правоохранительных и других государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в стране.

В этой связи автору следует может быть рекомендовано дополнительно обосновать возможность параллельного существования в Российской Федерации двух уровней координации – органов прокуратуры и постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка, или же рассмотреть вопрос об оставлении координации за одной из структур, например – за ПДКС или органами прокуратуры.

2. По результатам исследования дается авторское определение взаимодействия органов прокуратуры с ПДКС как основанного на нормативных правовых актах Российской Федерации добровольное и равноправное сотрудничество, осуществляемое путем объединения усилий в целях достижения и поддержания высокого уровня правопорядка как фактического результата воплощения в жизнь принципа законности (положение № 1, выносимое на защиту).

Хотелось бы узнать дополнительно позицию автора, чем качественно отличается его авторское определение от иных определений понятия взаимодействия, данных в диссертационных исследованиях иных авторов, исследовавших сходную тематику, например, Семенова А.С. и Усова А.Ю.

3. Во втором параграфе главы 2 автором справедливо приходит к выводу, что методические и научное обеспечение взаимодействия органов прокуратуры и ПДКС требует дальнейшего улучшения. В таком случае автору следует дополнительно пояснить, как он оценивает современное состояние методической работы, проводимой Генеральной прокуратурой Российской Федерации в указанном направлении (информационные письма, методические рекомендации, обзоры и т.п.). Возможно, соискателю стоило бы подготовить проект методических рекомендаций для прокуроров субъектов Российской Федерации.

Федерации по вопросам взаимодействия с ПДКС, в содержании которых обозначить те выводы, к которым он пришел в процессе исследования.

4. По итогам исследования автор в деятельности ПДКС выявил закономерность снижения количества заседаний на протяжении ряда лет, эта же тенденция касается и количества заседаний ПДКС, посвященным вопросам противодействия коррупции (стр. 111-112 диссертации). Хотелось бы выяснить, выяснил ли автор причины подобной закономерности, а раскрыть роль органов прокуратуры в преодолении подобной негативной тенденции.

Следует отметить, что высказанные замечания и предложения носят частный характер и не снижают общей положительной оценки проведенного Ступаченко Е.В. диссертационного исследования.

Вывод: диссертационная работа «Взаимодействие органов прокуратуры с постоянно действующими координационными совещаниями по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации», выполненная Ступаченко Е.В., является самостоятельной, законченной научно-исследовательской работой, содержащей решение задачи, которая по своей актуальности, научной новизне, теоретической и практической значимости соответствует требованиям пунктом 9 и 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, в связи с чем ее автор – Ступаченко Евгений Викторович – заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность».

Официальный оппонент –

Профессор кафедры судебной власти,
правоохранительной и правозащитной деятельности
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»

доктор юридических наук, профессор(12.00.11)

Б.В. Сангаджиев

05. июля 2019 г.

Подпись Сангаджиева Б.В. заверяю:

Ученый секретарь Ученого совета РУДН
д. физ-мат. наук, профессор



В.М. Савчин

Сангаджиев Бадма Владимирович
117198 г. Москва
ул. Миклухо-Маклая, д. 6
тел. +7 (495) 7873803 (12-24)
e-mail: svppd@yandex.ru