

На правах рукописи

Семенов Андрей Сергеевич

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРОКУРАТУРЫ
С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ**

Специальность 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2015

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

- Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Винокуров Александр Юрьевич
- Официальные оппоненты: **Залужный Александр Гаврилович**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кафедра национальной безопасности, профессор
- Борисова Юлия Валерьевна**
кандидат юридических наук,
Генеральная прокуратура Российской Федерации, отдел по обеспечению участия прокуроров в делах по экономическим спорам, административным правонарушениям и защите интеллектуальных прав управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, прокурор отдела
- Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»

Защита диссертации состоится 15 марта 2016 г. в 16 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, сайт <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 18 декабря 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

С.С. Харитонов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования не вызывает сомнений, поскольку повышение эффективности работы прокуроров по реализации задач, направленных на обеспечение законности, обусловлено не в последнюю очередь совершенствованием взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Востребованность научных исследований по рассматриваемой проблематике предопределена наличием существующих пробелов в теории прокурорской деятельности в современных условиях, поскольку вопросы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в последние годы комплексно учеными не изучались, в связи с чем образовался разрыв между потребностями практики, которая стимулируется, в том числе наличием действующих соглашений между названными органами публичной власти, и возможностями прокурорской науки обеспечить системность осуществления взаимодействия.

Следует также учитывать, что между прокуратурой, органами государственной власти и органами местного самоуправления осуществляется колоссальный по объему документооборот, а, следовательно, для совершенствования взаимодействия необходимо оптимизировать эти информационные потоки.

Кроме того, взаимодействие выражается в оказании правовой помощи нуждающимся в ней органам и должностным лицам. Прежде всего, это касается консультирования, а также разъяснения положений действующих нормативных правовых актов, практики их применения.

Исходя из вышесказанного, представляется возможным рассмотреть взаимодействие не только в качестве одного из элементов организации работы прокуратуры, но и как самостоятельный участок ее внешнефункциональной дея-

тельности. К такому выводу мы приходим благодаря сложившимся в науке о прокурорской деятельности тенденциям¹.

Важным обстоятельством, предопределившим актуальность темы диссертационного исследования, является отсутствие комплексного организационно-распорядительного документа Генерального прокурора Российской Федерации, регулирующего вопросы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Однако стоит отметить, что руководство надзорного ведомства не оставляет этот вопрос без внимания и понимает всю значимость такой деятельности для укрепления законности в стране². Об этом свидетельствует также факт проведения в 2010 г. совместного совещания Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации³.

Более того, в 2013 г. при непосредственном участии главы государства состоялось заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, на котором обсуждались проблемы взаимодействия органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления⁴. Данному мероприятию предшествовало проведение масштабного социологического исследования, которое выявило ряд негативных факторов, снижающих эффективность рассматриваемой деятельности.

Степень научной разработанности темы. Несмотря на очевидную значимость рассматриваемой проблематики, она не получила достаточного освещения в юридической литературе. Встречается немного научных работ, в которых она затрагивается. Как правило, дается лишь общая характеристика взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами мест-

¹ См., напр.: Прокурорский надзор: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 12-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 433-436; Прокурорский надзор: учебник для академического бакалавриата в 2-х томах (Т. 2. Особенная и специальная части) / под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 365-374.

² См. приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-65532/> (дата обращения: 25.01.2011).

⁴ Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://state.kremlin.ru/face/17397> (дата обращения: 02.11.2014).

ного самоуправления, а также указываются его основные формы. Кроме того, в учебной литературе этот вопрос вообще рассматривают в контексте государственно-правового статуса прокуратуры, по большей части имея в виду ее взаимоотношения с правоохранительными и контрольно-надзорными органами. Вместе с тем какие-либо специальные комплексные исследования механизма взаимодействия, основное содержание которого составляют организационные отношения, фактически отсутствуют. Поэтому многие правовые и методологические вопросы не получили разрешения.

В советский период теоретико-правовая характеристика проблем взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и управления давалась в трудах А.С. Беджанова, А.Д. Берензона, Ю.Д. Гудковича, Б.М. Дубровинского, Т.Л. Маркелова, Е.И. Орловской, В.П. Пивненко, Н.А. Поддубного и др.

В научных работах акцентировалось внимание на взаимоотношениях прокуратуры с местными Советами народных депутатов. По этим вопросам были защищены кандидатские диссертации А.С. Беджановым на тему «Взаимодействие местных Советов депутатов трудящихся с органами суда и прокуратуры по обеспечению социалистической законности и охране прав граждан» (1973 г.), Е.И. Орловской на тему «Организационно-правовые формы взаимодействия местных Советов народных депутатов с органами прокуратуры в области укрепления социалистической законности, охраны государственного и общественного порядка, прав граждан» (1983 г.) и В.П. Пивненко на тему «Организация взаимодействия районной (городской) прокуратуры с местными Советами народных депутатов в укреплении социалистической законности» (1989 г.).

Исследование проблем взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления продолжилось лишь в начале 2000-х гг. Были защищены кандидатские диссертации И.П. Виноградовым на тему «Место и роль органов российской прокуратуры в механизме разделения властей (теоретико-правовое исследование)» (2000 г.), Н.П. Рудневым

на тему «Институт прокуратуры в процессе функционирования законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (2003 г.).

Из более поздних научных трудов следует выделить докторскую диссертацию Ф.М. Кобзарева на тему «Проблемы теории и практики процессуальных и организационных отношений прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства» (2007 г.) и кандидатскую диссертацию О.Ю. Шеметовой на тему «Взаимодействие органов местного самоуправления и прокуратуры в системе конституционного партнерства в современной России» (2013 г.).

Несмотря на проявленный интерес к изучению взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления, до сегодняшнего дня остаются не исследованными вопросы правового регулирования и организации этой деятельности. Кроме того, не в полной мере выявлены проблемы, оказывающие негативное влияние на эффективность взаимодействия. Также без внимания остаются вопросы его совершенствования, которые будут рассмотрены в представленной диссертации.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Предметом исследования выступают: содержание деятельности органов прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления, ее организационные и правовые основы; современное состояние и практика осуществления взаимодействия в сфере обеспечения законности; проблемы и негативные факторы, оказывающие влияние на эффективность такой деятельности; позиции ученых по рассматриваемой проблематике.

Целью исследования является разработка теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Задачами исследования являются:

1) изучение нормативного регулирования и практики взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и управления в сфере обеспечения социалистической законности (1950-1980-е гг.);

2) исследование теоретических основ взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности;

3) определение правовых основ взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности на современном этапе;

4) исследование содержания организации работы прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности;

5) анализ современного состояния взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности;

6) структурно-системный анализ апробированных практикой основных форм взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности;

7) выявление проблем, возникающих в процессе взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности, и определение возможных вариантов их решения;

8) определение основных направлений совершенствования взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Методологическую основу исследования образовали общенаучные, специальные и частнонаучные методы получения научных знаний: исторический, логический, функциональный, конкретно-социологический, статистический, формально-юридический.

Теоретическую основу исследования составили научные труды в области законности, прокурорской деятельности (в основном в части надзора за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и законностью их правовых актов) А.И. Алексеева, С.Г. Березовской, А.Д. Берензона, В.Г. Бессарабова, А.Д. Бойкова, И.П. Виноградова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, Б.М. Дубровинского, А.А. Жидких, Р.Н. Зинурова, А.Х. Казариной, Ф.М. Кобзарева, Т.Л. Маркелова, С.Г. Новикова, Е.И. Орловской, А.А. Петуховского, В.П. Пивненко, Н.А. Поддубного, Т.А. Рабко, Н.П. Руднева, В.П. Рябцева, А.С. Саломаткина, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, А.Я. Сухарева, Ю.Н. Турыгина, Э.Б. Хатова, Р.Б. Хуторецкого, В.Б. Ястребова и др.

Кроме того, существенную помощь в решении поставленных задач оказали работы: по теории государственной власти и местного самоуправления – С.А. Авакьяна, И.А. Азовкина, Д.С. Белявского, П.Т. Василенкова, В.И. Васильева, Б.Н. Габричидзе, В.Б. Зотова, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, И.И. Овчинникова, А.С. Прудникова, Б.Н. Топорнина, В.И. Фадеева, Е.С. Шугриной и др.; по социологии – А.И. Кравченко, Л.Н. Москвичева, Г.В. Осипова, В.И. Староверова и др.; по психологии – М.Ю. Кондратьева, В.Г. Крысько, В.В. Романова, В.Б. Шапарь и др.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации¹, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»², законодательные акты, регулирующие деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, а также соглашения о сотрудничестве (взаимодействии) органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

¹ Принята всенародным голосованием 12.12.1993.

² СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (с посл. изм.).

Эмпирическая база исследования. Положения и выводы основываются на результатах исследовательской работы диссертанта. Автором по специально подготовленной программе, включающей разработку анкет, проведен письменный опрос 98 прокурорских работников, проходивших обучение в Институте повышения квалификации руководящих кадров (на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2012-2014 гг., 83 работников органов государственной власти – законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также 125 работников органов местного самоуправления в Иркутской, Курской, Московской, Нижегородской и Орловской областях, городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

При проведении научного исследования изучены 288 докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации по результатам работы за год, 52 информационно-аналитических документа Генеральной прокуратуры Российской Федерации за период 2009-2015 гг., 143 информационно-аналитические справки об итогах работы старших помощников прокуроров субъектов Российской Федерации по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления за период 2008-2015 гг., данные ведомственной статистической отчетности по формам «П» и «ОН» за период 2005-2014 гг., «К» за период 2009-2014 гг., «НПА» и «ВОиПП» за период 2010-2014 гг.; информация о взаимодействии органов прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления, размещенная на официальных сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, общественных организаций – Всероссийского Совета местного самоуправления, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, их региональных отделений за период 2010-2015 гг.

Проведен анализ более 70 соглашений о сотрудничестве (взаимодействии): Генеральной прокуратуры Российской Федерации с Министерством юстиции

Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой охраны Российской Федерации; прокуратур субъектов Российской Федерации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе с контрольно-надзорными органами (республики Адыгея, Калмыкия, Тыва, Хакасия, Удмуртская Республика; Алтайский, Красноярский, Пермский, Ставропольский края; Амурская, Вологодская, Ивановская, Калининградская, Костромская, Магаданская, Мурманская, Свердловская, Тамбовская, Томская, Тульская области; Ханты-Мансийский – Югра, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа); прокуратур городов и районов с органами местного самоуправления, в том числе с органами муниципального контроля (республики Башкортостан, Коми, Саха (Якутия), Татарстан; Архангельская, Воронежская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Омская, Оренбургская, Самарская, Смоленская области).

Кроме того, изучен опыт организации взаимодействия на региональном и районном уровнях в органах прокуратуры Иркутской, Курской, Московской Нижегородской и Орловской областей, городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург.

Научная новизна заключается в том, что диссертация представляет собой логически завершенное самостоятельное монографическое исследование, в котором с учетом современных тенденций развития прокуратуры Российской Федерации сформулированы научные положения об организации и осуществлении взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности, рассмотрены вопросы, касающиеся его сущности, содержания и правовых основ.

Новизна проведенного исследования также обусловлена: наличием авторских подходов в определении принципов и условий взаимодействия субъектов, а также цели, задач и предмета взаимодействия, его основных направлений; раскрытием содержания организации работы на рассматриваемом участке деятельности прокуратуры, анализом его современного состояния; определением

проблем, возникающих в процессе взаимодействия, а также предложением путей и средств их решения; разработкой комплекса мер, направленных на совершенствование данной деятельности.

Положения, выносимые на защиту:

1. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности представляет собой исторически сложившуюся и социально обусловленную их совместную деятельность, которая осуществляется в рамках закона в пределах компетенции указанных органов присущими каждому из них способами и методами, а также направленную на решение общих задач и достижение единой цели – обеспечение законности.

2. В связи с тем, что в теории прокурорской деятельности не сложилось единого мнения о функциональной принадлежности взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности, определено, что оно является составной частью такого направления (участка) внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации, как взаимодействие с органами публичной власти и институтами гражданского общества.

3. Разработанные автором формулировки, которые характеризуют предмет, субъекты и объект взаимодействия.

Предметом взаимодействия в сфере обеспечения законности выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления субъектами данной деятельности взаимосогласованных мероприятий (совершение действий, принятие решений и т. д.), направленных на обеспечение законности.

Субъектами взаимодействия в сфере обеспечения законности являются:

1) органы прокуратуры и прокуроры (уполномоченные лица органа прокуратуры); 2) органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления, а также должностные и иные лица этих органов.

Объектом взаимодействия в сфере обеспечения законности выступает складывающееся в конкретный временной отрезок на определенной территории (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), отдельно взятом объекте состояние законности в той или иной сфере общественных отношений, улучшению которого призваны способствовать субъекты взаимодействия.

4. На основе изучения современного состояния взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления сделан вывод об активизации данной деятельности за последние десять лет. Этому способствовали такие обстоятельства как:

- обсуждение проблем взаимодействия органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления на уровне руководства страны и Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

- накопление прокурорами положительного опыта работы по организации и осуществлению рассматриваемой деятельности;

- организационные изменения в структуре Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации (появление профильных подразделений и соответствующих должностей);

- рассмотрение вопросов взаимодействия в научной, учебной и методической литературе;

- совершенствование правовой основы взаимодействия, прежде всего путем подписания различных соглашений о сотрудничестве, в том числе и на уровне субъектов Российской Федерации.

Кроме того, прослеживаются положительные тенденции, связанные с повышением эффективности данной деятельности, в первую очередь по таким направлениям, как правотворчество и противодействие коррупции, что подтверждается результатами проведенного исследования.

5. Формы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления – это наиболее результативные, оправдавшие себя на практике способы организации и осуществления совмест-

ной деятельности, которая складывается в результате осознания ее участниками потребности в сотрудничестве на основе взаимопомощи для более эффективного решения задач в сфере обеспечения законности.

Характер форм взаимодействия позволяет выделить его основные направления, которые составляют работу прокуроров в рамках: координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией, участия в правотворческой деятельности; проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; осуществления правового просвещения граждан; рассмотрения обращений и приема населения.

6. Обосновано, что совершенствованию взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности должны способствовать:

- максимальное использование возможностей системы межведомственного электронного взаимодействия всеми его участниками для повышения эффективности информационного обмена;

- совершенствование организации взаимодействия в части оптимального распределения нагрузки между работниками, которые вовлечены в этот процесс, а также повышение профессионализма государственных и муниципальных служащих;

- совершенствование правового регулирования взаимодействия (внесение необходимых изменений в федеральное законодательство, подготовка ведомственных нормативных правовых актов, заключение соглашений о сотрудничестве);

- улучшение методического и научного обеспечения взаимодействия;

- совершенствование материально-технического обеспечения, включая внедрение инновационных технологий (электронный документооборот и электронно-цифровая подпись) в работу органов прокуратуры и иных органов публичной власти;

- активизация сотрудничества прокуроров с руководителями органов государственной власти, органов местного самоуправления и председателями су-

дов в рамках координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией.

7. В целях повышения эффективности деятельности прокуроров по осуществлению взаимодействия с органами публичной власти и институтами гражданского общества сформулированы предложения о внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а именно: о дополнении разделом IV.1 «Иные направления (участки) деятельности прокуратуры» с включением в него главы 1 «Взаимодействие прокуроров с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными государственными органами и должностными лицами, институтами гражданского общества», где предлагается определить предмет, принципы, задачи взаимодействия и полномочия прокуроров.

8. Разработанный автором проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации работы прокуроров по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности», который призван регламентировать на ведомственном уровне порядок организации и осуществления рассматриваемой деятельности.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в том, что содержащиеся в нем научные положения раскрывают комплексный характер участия прокуратуры в осуществлении взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности; служат основой классификации направлений и форм такой деятельности, позволяющей установить ее потенциал и определить пути совершенствования; указывают способы и средства формирования организационных основ взаимодействия, чем обогащают науку о прокурорской деятельности и служат предпосылкой дальнейших теоретических исследований затронутой проблематики.

Практическая значимость результатов исследования определяется возможностью использования сформулированных диссертантом теоретических

положений, выводов и предложений, прежде всего, прокурорами при организации и осуществлении взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления; в рамках преподавания учебной дисциплины «Прокурорский надзор», при подготовке учебников, учебных пособий, лекций и методических материалов для образовательных организаций высшего и дополнительного образования по специальности «юриспруденция», в системе повышения квалификации в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных служащих.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Основные теоретические выводы, содержащиеся в работе, опубликованы в 16 научных статьях, из которых 3 в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Положения и выводы диссертации докладывались на 7 научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (АГП РФ, г. Москва, 2009 г.), «Обеспечение национальной безопасности в экологической сфере» (МосГУ, г. Москва, 2009 г.), «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (АГП РФ, г. Москва, 2010 г.), «Обеспечение единого правового пространства» (МосГУ, г. Москва, 2010 г.), «Обеспечение законности в Российской Федерации» (МосГУ, г. Москва, 2012 г.), «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (АГП РФ, г. Москва, 2014 г.), «Основные направления повышения эффективности деятельности прокуратуры» (МосГУ, г. Москва, 2014 г.), а также круглом столе «Актуальные вопросы права и законности» (МосГУ, г. Москва, 2010 г.).

Предложенные автором научно-практические рекомендации применены в практической деятельности Перовской межрайонной прокуратуры г. Москвы (акт о внедрении от 16.09.2015). Результаты диссертационного исследования использованы в учебном процессе на факультете профессиональной переподго-

товки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (акт о внедрении от 17.09.2015).

Структура диссертации включает введение, три главы, объединяющие 8 параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертации; показана степень научной разработанности проблемы; определены цель и задачи, дана характеристика объекту и предмету исследования; обусловлены его научная новизна, теоретическая и практическая значимость; приведены методология, нормативная и эмпирическая база; сформулированы положения, выносимые на защиту; приведены сведения об апробации и внедрении в практику результатов исследования.

Первая глава «Теоретические и правовые основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе «Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и управления в сфере обеспечения социалистической законности (1950-1980-е гг.)»* автором проведен ретроспективный анализ рассматриваемой деятельности в послевоенный советский период, который показал ее важность в деле построения правового государства.

Прежде всего, это касается устранения нарушений законов от кого бы эти нарушения не исходили. Данный тезис нашел свое закрепление в ст. 4 Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. Кроме того, предпосылкой объединения усилий в этом направлении являлась определенная общность целей, задач и функциональной принадлежности субъектов взаимодействия.

Реализация прокурорских полномочий осуществлялась путем участия в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов, разработки мер предупреждения преступлений и иных правонарушений, координа-

ции деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, участия в заседаниях структур публичной власти.

Современным ученым необходимо обратить внимание на тот факт, что взаимодействие с органами государственной власти и управления, общественными организациями и трудовыми коллективами имело законодательное закрепление в ст. 4 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР».

Кроме того, правовую регламентацию указанная деятельность получила не только в законах, но и подзаконных актах. В частности, речь идет о постановлениях Верховного Совета СССР и его Президиума, Совета Министров СССР и ЦК КПСС, организационно-распорядительных документах Генерального прокурора СССР, которые нацеливали прокуроров на более тесное сотрудничество с депутатами и иными работниками органов публичной власти в сфере обеспечения социалистической законности.

Во втором параграфе *«Теоретические основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности»* автором рассматривается понятийный аппарат, отражающий сущность и содержание исследуемой деятельности.

Дана общая характеристика термина «взаимодействие» с точки зрения различных отраслей науки, в частности философии, социологии, психологии, социального управления.

Раскрывается содержание таких понятий, как «органы государственной власти», «органы местного самоуправления», «законность», «механизм обеспечения законности», что позволяет выделить специфику субъектов взаимодействия и особенности исследуемой сферы правоотношений.

Теоретические основы взаимодействия характеризуются принципами и условиями взаимоотношений его участников, а также целями, задачами, объектом и предметом. Более того, детально рассматривается механизм реализации данного вида деятельности, который условно можно разделить на несколько уровней.

В частности, это комплексный анализ, планирование мероприятий, трансформация концепций в те или иные решения, оценка эффективности совершенных действий и их корректировка.

Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности – это взаимосвязанная, согласованная по месту и времени их совместная деятельность, которая осуществляется в рамках закона в пределах компетенции указанных органов присущими каждому из них способами и методами, а также направленная на решение общих задач и достижение единой цели – обеспечение законности.

Еще одна дефиниция квалифицирует взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности как участок внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации, осуществляемой в целях обеспечения выполнения возложенных на нее функций, который характеризуется преимущественно ведомственным (межведомственным) регулированием полномочий прокуроров, не носящих властного характера.

В *третьем параграфе «Правовые основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности»* автором проанализировано нормативное регулирование рассматриваемой деятельности, которое характеризуется достаточно широким кругом законодательных актов во главе с Конституцией Российской Федерации.

Основной составляющей правового обеспечения взаимодействия выступает Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в котором нашли свое отражение его главные элементы (информационный обмен, представительство в органах государственной власти и органах местного самоуправления), а также сферы реализации (координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, правотворческая деятельность, антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, работа с обращениями и прием населения).

Важной нормативной составляющей взаимодействия являются законодательные акты, регулирующие деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Закрепленные в них статусные характеристики, принципы организации, требования, предъявляемые к профессиональным качествам должностных лиц, служат ориентиром для выбора параметров сотрудничества с органами прокуратуры.

В деле обеспечения функционирования взаимодействия особое место занимают организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации. В них получают конкретизацию и детализацию нормы законов, определяется механизм реализации нормативных предписаний, раскрываются формы организации работы по осуществлению совместной деятельности в сфере обеспечения законности.

Кроме того, в последние годы на практике все большее распространение получают соглашения о сотрудничестве (взаимодействии), которые заключаются для обеспечения единства правового пространства, противодействия коррупции, оптимизации контрольно-надзорной деятельности.

Вторая глава «Организация работы прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе «Содержание организации работы прокуратуры по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности»* автором рассматриваются основные компоненты из которых складывается данный процесс.

Сущность информационно-аналитической работы, как правило, заключается в сборе (накоплении), обработке (обобщении и оценке) информации, касающейся взаимодействия, а также в подготовке выводов и предложений по повышению его эффективности.

Прогнозирование взаимодействия представляет собой способ получения информации о будущем состоянии явлений, событий и процессов в сфере обеспечения законности. Прогноз тенденций разрабатывается по результатам ана-

лиза всей имеющейся информации и на основании глубокого изучения состояния, структуры и динамики явления за несколько предшествующих лет.

Планирование взаимодействия заключается в заблаговременном принятии решений по организации данной деятельности. На основании анализа информации о ее состоянии, результативности работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также с учетом уже определенных целей и задач разрабатывается план основных мероприятий.

Распределение служебных обязанностей осуществляется на основе предметного, зонального и смешанного (предметно-зонального) принципов. В этих целях руководителем органа прокуратуры издается соответствующий организационно-распорядительный документ, регламентирующий вопросы взаимодействия.

Материально-техническое обеспечение охватывает многие аспекты, начиная от наличия стационарных телефонов и телефаксов и заканчивая возможностью использования беспроводной сети Wi-Fi.

Во втором параграфе *«Современное состояние взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности»* автором на основе результатов анкетирования нескольких групп респондентов выявлены обстоятельства, способствующие активизации рассматриваемой деятельности за последние десять лет.

Среди них можно выделить: 1) обсуждение проблем взаимодействия органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления на уровне руководства страны и Генеральной прокуратуры Российской Федерации; 2) накопление прокурорами положительного опыта работы по организации и осуществлению взаимодействия; 3) организационные изменения в структуре Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации; 4) рассмотрение вопросов взаимодействия в научной, учебной и методической литературе; 5) совершенствование

правовой основы взаимодействия, прежде всего, путем подписания различных соглашений о сотрудничестве.

Проанализированы показатели официальных форм статистической отчетности («П», «ОН», «К», «НПА» и «ВОиПП»), которые характеризуют современное состояние взаимодействия в сфере обеспечения законности.

Главный вывод, который можно сделать, бесспорно, связан с активизацией информационного обмена в сфере обеспечения законности, что дает компетентным органам дополнительные возможности для принятия комплекса мер, способных повлиять на ситуацию в этой области.

Кроме того, прослеживаются положительные тенденции, связанные с повышением эффективности взаимодействия, прежде всего, по таким направлениям, как правотворческая деятельность и противодействие коррупции.

Что касается отрицательной динамики, которая наблюдается по некоторым показателям в сфере правотворчества и правового просвещения, то нужно серьезно разбираться в ее причинах. Это может быть связано с влиянием негативных факторов, снижающих результативность взаимодействия, либо наличием проблем организационного характера.

В третьем параграфе «Формы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности» автором рассматриваются наиболее результативные, оправдавшие себя на практике способы организации и осуществления совместной деятельности, которая складывается в результате осознания ее участниками потребности в сотрудничестве на основе взаимопомощи для более эффективного решения задач по укреплению законности.

Так, в рамках координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью взаимодействие реализуется посредством разработки, обсуждения и принятия соответствующих комплексных программ, а также участия представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления в координационных совещаниях, организуемых органами прокуратуры.

Взаимодействие при участии прокуроров в правотворческой деятельности осуществляется путем подготовки проектов нормативных правовых актов, а также предварительного ознакомления с теми из них, которые разрабатываются органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Участие в заседаниях и слушаниях, проводимых названными органами публичной власти, связано с представительством в этих структурах, которое выражается в обсуждении вопросов, касающихся функций и направлений (участков) деятельности прокуратуры. Это информирование о состоянии законности и проделанной работе по ее укреплению, поддержание внесенных актов прокурорского реагирования.

Кроме того, проводятся совместные мероприятия, направленные на ведение правового просвещения, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, а также межведомственные совещания.

Взаимодействие в рамках осуществления прокурорами надзорной деятельности связано с оценкой законности нормативных правовых актов и привлечением специалистов из контрольно-надзорных органов для участия в прокурорских проверках.

Глава третья «Совершенствование взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Проблемы, возникающие в процессе взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности» автором отмечается, что сложности с которыми сталкиваются прокуроры появляются на почве ведомственных и межличностных противоречий.

Основные проблемы организационного характера связаны с государственным надзором (контролем) за работой органов местного самоуправления, кадровыми ресурсами, отдаленностью и труднодоступностью населенных пунктов, увеличением временных затрат на осуществление тех или иных видов деятельности.

Для решения данных проблем необходимо: 1) в полной мере реализовать комплекс обозначенных Президентом Российской Федерации мер по оптимизации контрольно-надзорной деятельности; 2) осуществлять мониторинг ситуации с кадрами, разрабатывать специальные программы обучения и методики определения штатной численности; 3) использовать современные технологии, а именно «спутниковый» Интернет и соответствующие программные продукты.

Межличностные противоречия в процессе взаимодействия чаще всего возникают вследствие конфликта интересов, который связан с нарушением антикоррупционного законодательства. В целях предупреждения данной ситуации необходим поиск компромиссных решений. Что касается напряженности в отношениях, то она может быть преодолена с помощью посредника (посредников) при согласии всех заинтересованных сторон в его (их) привлечении.

Проблемы ведомственного характера появляются тогда, когда интересам государства противопоставляются интересы отдельных органов или должностных лиц. Для их решения необходимо заключать соглашения о сотрудничестве, в которых следует отражать механизм урегулирования всех возможных спорных вопросов.

Во *втором параграфе «Направления совершенствования взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности»* автор раскрывает пути, по которым может идти улучшение рассматриваемой деятельности.

В частности, эффективность информационного обмена зависит от использования возможностей системы межведомственного электронного взаимодействия всеми его участниками.

Немаловажным является совершенствование организации совместной деятельности путем оптимального распределения нагрузки между работниками, которые задействованы в решении общих задач. Вместе с тем на результативность взаимодействия во многом влияет профессионализм государственных и муниципальных служащих, который необходимо повышать.

Безусловно, в совершенствовании нуждается правовое регулирование рассматриваемой деятельности. Это касается не только федерального законодательства, но и ведомственных нормативных правовых актов. Кроме того, отмечается положительный эффект от заключения межведомственных соглашений о сотрудничестве.

Результаты взаимодействия напрямую зависят от его методического и научного обеспечения, которое на сегодняшний день не в полной мере отвечает потребностям практики. Поэтому работникам органов и организаций прокуратуры, ответственным за подготовку методической литературы, необходимо обратить внимание на данную проблему.

Совершенствование материально-технического обеспечения, включая внедрение инновационных технологий (электронный документооборот и электронно-цифровая подпись) в работу органов прокуратуры и иных органов публичной власти позволит организовать взаимодействие на качественно новом уровне.

Прежде всего, речь идет о надлежащих технических средствах, в том числе интерактивных, позволяющих реализовывать различные формы совместной деятельности (прием, передачу и обработку информации, проведение учебных и иных мероприятий, общение в режиме онлайн).

Заключение содержит выводы и предложения по результатам исследования, в том числе о дальнейшем совершенствовании работы прокуратуры по организации и осуществлению взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности.

Приложения содержат результаты анкетирования прокуроров, работников законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления; диаграммы, отражающие современное состояние их взаимодействия; проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»; проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации работы прокуроров по вза-

имодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности».

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

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. *Семенов, А.С.* Институт взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами [Текст] / А.С. Семенов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 1. – С. 23-26. – 0,4 п.л.

2. *Семенов, А.С.* Содержание организации работы прокуратуры по осуществлению взаимодействия с органами государственной власти и муниципальными органами в сфере обеспечения законности [Текст] / А.С. Семенов // Право и политика. – 2014. – № 8 (176). – С. 1080-1086. – 0,8 п.л.

3. *Семенов, А.С.* Основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами [Текст] / А.С. Семенов // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 9 (81). – С. 945-949. – 0,5 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

4. *Семенов, А.С.* Регулирование вопросов взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами [Текст] / А.С. Семенов // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. Вып. 11. – М.: МосГУ. – 2009. – С. 126-130. – 0,2 п.л.

5. *Семенов, А.С.* Взаимодействие органов прокуратуры и Министерства финансов Российской Федерации при поступлении сведений об обращении в суд гражданина с иском (заявлением) о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного уголовного преследования [Текст] / А.С. Семенов // Акту-

альные вопросы российского права: сборник научных статей. Вып. 13. – М.: МосГУ. – 2009. – С. 115-118. – 0,2 п.л.

6. *Семенов, А.С.* Взаимодействие органов прокуратуры с органами власти субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения экологической безопасности [Текст] / А.С. Семенов // Обеспечение национальной безопасности в экологической сфере (правовой аспект): материалы научной конференции (Москва, 19 ноября 2009 г.). – М.: МосГУ. – 2009. – С. 96-101. – 0,3 п.л.

7. *Семенов, А.С.* Взаимодействие органов прокуратуры с органами публичной власти как важное направление внешней деятельности [Текст] / А.С. Семенов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сборник статей по материалам научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Москва, 13 ноября 2009 г.). – М.: АГП РФ. – 2010. – С. 82-90. – 0,5 п.л.

8. *Семенов, А.С.* Специфика взаимодействия органов прокуратуры и Президента Российской Федерации [Текст] / А.С. Семенов // Актуальные вопросы права и законности: сборник материалов круглого стола студентов и аспирантов (Москва, 18 марта 2010 г.). – М.: МосГУ. – 2010. – С. 72-74. – 0,1 п.л.

9. *Семенов, А.С.* Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с Министерством юстиции России по обеспечению единства правового пространства [Текст] / А.С. Семенов // Обеспечение единого правового пространства в Российской Федерации: материалы научной конференции (Москва, 25 ноября 2010 г.). – М.: МосГУ. – 2010. – С. 128-131. – 0,2 п.л.

10. *Семенов, А.С.* Взаимодействие прокуратуры и органов публичной власти в 50 – 70-х гг. XX века [Текст] / А.С. Семенов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сборник статей по материалам научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2-х частях. Ч. 2 (Москва, 25 июня 2010 г.). – М.: АГП РФ. – 2011. – С. 55-59. – 0,2 п.л.

11. *Семенов, А.С.* Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти в сфере обеспечения законности [Текст] / А.С. Семенов // Обеспече-

ние законности в Российской Федерации: материалы научной конференции (Москва, 15 марта 2012 г.). – М.: МосГУ. – 2012. – С. 112-117. – 0,3 п.л.

12. *Семенов, А.С.* Проблемы взаимодействия прокуратуры и органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства [Текст] / А.С. Семенов // Взаимодействие органов прокуратуры и органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства Российской Федерации: сборник материалов круглого стола (Москва, 24 апреля 2014 г.). – М.: АГП РФ. – 2014. – С. 173-178. – 0,2 п.л.

13. *Семенов, А.С.* Роль компромисса в решении проблем межведомственного характера, возникающих в процессе взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами [Текст] / А.С. Семенов // Компромисс в праве: теория, практика, техника: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции в 2-х томах. Т. 2 (Нижний Новгород, 29-30 мая 2014 г.). – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России. – 2014. – С. 282-290. – 0,4 п.л.

14. *Семенов, А.С.* Современное состояние взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами [Текст] / А.С. Семенов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сборник статей по материалам VI научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Москва, 24 июня 2014 г.). – М.: АГП РФ. – 2014. – С. 64-69. – 0,2 п.л.

15. *Семенов, А.С.* Обеспечение национальной безопасности как элемент характеристики состояния законности и правопорядка [Текст] / А.С. Семенов // Современная юриспруденция: актуальные вопросы и перспективы развития: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции (Уфа, 5 сентября 2014 г.). – Уфа: ИЦРОН. – 2014. – С. 26-28. – 0,2 п.л.

16. *Семенов, А.С.* Направления повышения эффективности взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами [Текст] / А.С. Семенов // Основные направления повышения эффектив-

ности деятельности прокуратуры: сборник материалов научно-практической конференции (Москва, 12 ноября 2014 г.). – М.: МосГУ. – 2014. – С. 65-70. – 0,3 п.л.

Общий объем публикаций составляет 5,0 п.л.

Подписано в печать

Усл. печ. л. 1,3

Тираж 150 экз.

Уч. – изд. л. 1,3

Наряд №

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1