О Т З Ы В

об автореферате диссертации Казариной Аллы Христофоровны «Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура (Москва, 2009 – 57 с.)

В связи с переходом общества к многоукладной экономике и произошедшими концептуальными изменениями законодательства в целом и законодательства экономической направленности, в частности, теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в экономической сфере нуждаются в новом осмыслении.

Обращение А.Х. Казариной к теме теоретических и прикладных проблем прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности заслуживает внимания с теоретической точки зрения, с позиции правоприменительной практики прокурорского надзора, а также с позиции интересов государства, общества, граждан Российской Федерации в создании должного правопорядка в экономической сфере.

Результаты диссертационного исследования позволили автору разработать научно обоснованные теоретические положения и практические рекомендации для организации прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности. Ознакомление с авторефератом показывает, что содержание диссертации соответствует избранной теме, целям и задачам исследования и поставленные цели достигнуты.

В диссертационном исследовании, судя по автореферату, рассмотрен широкий круг вопросов: от становления и развития прокурорского надзора и

его роли в укреплении экономического правопорядка, объекта и субъекта прокурорского надзора, пределах прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности, до состояния конституционной законности и прокурорского надзора в экономической сфере и состояния законности и прокурорского надзора за исполнением законов субъектами предпринимательства, а также государственными контролирующими органами.

Выводы по каждой из обсуждаемых проблем снабжены развернутой аргументацией, нашедшей отражение в автореферате, и, как правило, убеждают в правильности позиции автора. Некоторые из них представляются особенно интересными. В частности, заслуживает внимания предложенная автором детализация (предметная определенность) участков (приоритетов) надзорной деятельности, обусловливающая особенности применения надзорных полномочий и средств прокурорского реагирования, понимание предмета прокурорского надзора, системное толкование пределов прокурорского надзора, прокурорского усмотрения, правовые и организационные механизмы повышения эффективности надзорной деятельности, показатели результативности прокурорского надзора (с. 12–13, 45–46).

Несомненно, представляют научный интерес — выводы диссертанта, основанные на обширном историческом материале, характеризующем надзорную деятельность прокуратуры в дооктябрьский, советский и постсоветский периоды, о закономерностях и тенденциях прокурорского надзора в экономической области общественной жизни (с. 13–14).

Убедительно выглядит предложенное автором выделение на современном этапе развития государства трех направлений в прокурорском надзоре за исполнением законов экономической направленности :

1) надзор за соответствием закону нормативных правовых актов органов и должностных лиц, перечисленных в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», – **обязательное направление**

(осуществляется вне зависимости от поступившей информации о нарушении закона), нацеленное на обеспечение принципов верховенства закона и единой законности на всем пространстве Российской Федерации;

2) надзор за исполнением законов государственными органами юрисдикционного контроля и муниципального контроля – **основное направление** (осуществляется на плановой основе в зависимости от состояния законности или по поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении закона);

3) надзор за исполнением законов руководителями коммерческих и некоммерческих организаций – **вспомогательное направление** (плановые прокурорские проверки должны исключаться в принципе; вмешательство прокуратуры допускается : а) для защиты гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина при наличии сигнала о нарушении закона : невыплата зарплаты, пособий, пенсий и т. п.; б) в случае бездействия уполномоченного государственного, муниципального органа, вызвавшего затяжной правовой конфликт и социальное напряжение (с. 16–17, 32–33).

Следует выделить в качестве элементов новизны предложения автора о том, что в целях надлежащего исполнения возложенной на Генерального прокурора Российской Федерации (п. 7 ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») обязанности ежегодно представлять доклад Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию «О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению», следует создать необходимые правовые и организационные предпосылки, для чего дополнить ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указанием на наличие самостоятельного направления деятельности органов прокуратуры – постоянное наблюдение (мониторинг) за состоянием законности в стране и информирование об этом указанных в законе государственных органов, должностных лиц и населения (с. 19).

Научной новизной обладает и ряд иных сформулированных автором положений и выводов, выносимых на защиту.

Не вызывает возражений авторская интерпретация понятия конституционной законности в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также выделение факторов, влияющих на прогноз развития ситуации (с. 43–45).

Особенно важен для раскрытия темы научно обоснованный подход А.Х. Казариной к оценке состояния законности в правоприменительной практике и результативности деятельности органов прокуратуры на этом участке, в том числе по выявлению наиболее вредоносных нарушений экономического характера с признаками преступлений. Предложенные ею критерии и формализованные показатели оценки результативности прокурорского надзора на рассматриваемом направлении (в их числе количество возбужденных по материалам общего надзора уголовных дел и число материалов, по которым отказано в возбуждении уголовного дела (в динамике); доля возбужденных уголовных дел в числе всех выявленных прокурорами правонарушений экономической направленности (в динамике); доля прекращенных в ходе расследования и в суде уголовных дел в числе всех возбужденных по материалам общего надзора дел, основания прекращения (в динамике) и др.) представляют как научный, так и практический интерес.

Следует согласиться с предложением автора исключить из надзорной практики отдельные направления и методы прокурорской деятельности, которые выпадают из общих закономерностей развития прокурорского надзора, и искажают природу прокурорского надзора (специализация с использованием методов экономико-правового анализа, иных не свойственных социальному предназначению прокуратуры функций контрольно-ревизионных органов, наделение прокурора полномочиями по внесению хозяйствующим субъектам обязательных к исполнению

предписаний, а также введение процедуры приостановления действий опротестованного правового акта и др.) (с. 14–15).

Автореферат диссертации А.Х. Казариной содержит и другие достоинства, несомненно, относящиеся как к актуальности, новизне исследования, так и к его практическому значению.

Конечно, при освещении столь непростой проблемы как теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности, автор не смог избежать ряда неясностей и попросту спорных положений, основные из которых можно отнести к недостаточно аргументированным или дискуссионным.

Во-первых, описывая меры по стабилизации экономического положения в СССР (которые не смогли предотвратить распада хозяйственных связей в экономике), начало радикальных экономических реформ, автор констатирует, что начальный период экономических реформ 90-х гг. XX столетия отличался невиданной правовой незащищенностью граждан, появлением новых, рожденных квазирыночной средой преступлений – банковские аферы с чеками и акциями, создание лжепредприятий для совершения мошеннических действий, незаконное кредитование, манипуляции с фальшивыми авизо. Начавшаяся в то период приватизация, способы которой резко контрастировали с мировой практикой, выступила катализатором криминализации всей экономики (с. 28–30). В то же время автор не анализирует практику прокурорского надзора в экономической сфере за указанный период (во всяком случае, из автореферата этого не видно), ограничивается лишь констатацией, что задача сводилась к поддержанию надзорными средствами прокуратуры минимально необходимого правопорядка, предотвращению коллапса государственных институтов власти. Представляется, что было бы правильным рассмотреть системно усилия прокуратуры по противодействию негативным процессам в экономике (методы работы, средства прокурорского реагирования), показать

недостатки прокурорского надзора на этом этапе, его возможности, положительные результаты.

Во-вторых, опровергая устоявшееся представление об оценке работы прокуратуры по уровню состояния законности (с. 45), диссертант предлагает в качестве критерия оценки работы прокуратуры использовать только количественные показатели, характеризующие выполнение функциональных обязанностей прокуратуры, отражающиеся в форме «П» прокурорской отчетности, дополняемые формализованными экспертными оценками, с помощью которых снижается субъективизм, опасный искажением цели, задач и реальных возможностей прокуратуры по утверждению правовых начал в жизни общества и государства.

Представляется, что только количественные показатели, даже и дополненные формализованными экспертными оценками, могут исказить объективную оценку деятельности прокуратуры. Необходимо учитывать и качественные характеристики деятельности прокуратуры, которые могут быть представлены в качестве мер прокурорского реагирования по наиболее сложным (приоритетным) правовым проблемам, влияющим на состояние законности.

В-третьих, трудно согласиться и с показателями результативности прокурорского надзора на предмет соответствия федеральному законодательству законов, принятых субъектами Российской Федерации (с.45–46). По мнению диссертанта, к показателям результативности на указанном участке работы следует отнести : а) долю надзорных протестов (заявлений) в числе всех поводов обращения в суд на предмет признания незаконных нормативных правовых актов недействующими; б) соотношение дефектных нормативных правовых актов, принятых в текущем и предыдущем периодах (если речь не идет об изменениях в федеральном законодательстве); в) данные о направленных в суд заявлениях о признании недействующими нормативных правовых актов и прекращенных в досудебной стадии в связи с добровольным согласием с доводами прокурора.

Представляется, что эти показатели следует анализировать и на предмет того, поддержана ли позиция прокуратуры судом, а результативность выводить из соотношения удовлетворенных и отклоненных заявлений и протестов.

Высказанные замечания имеют частный, а некоторые – спорный характер и представляют собой элемент научной полемики. Они не влияют на общую положительную оценку автореферата, соответствующего требованиям ВАК, предъявляемым к авторефератам на соискание ученой степени доктора юридических наук, а автор диссертации – Казарина Алла Христофоровна заслуживает присуждения ей искомой ученой степени по специальности 12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура.

Заместитель директора
по экспертно-правовой работе
Иркутского областного государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства
и правовой информации им. М. М. Сперанского»,
кандидат юридических наук Э. С. Бондарева

19 октября 2009 г.