



*На правах рукописи*

**Дьячков Дмитрий Анатольевич**

**ПРОКУРАТУРА РФ  
КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ  
УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ  
(на примере Ярославской, Владимирской и  
Тверской областей)**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

19 НОЯ 2009

Ярославль 2009

Диссертация выполнена на кафедре социально-политических теорий факультета социально-политических наук Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова.

Научный руководитель –

доктор юридических наук, профессор  
**Щербакова Нина Викторовна**

Официальные  
оппоненты:

доктор политических наук, профессор  
**Леонова Ольга Георгиевна**

кандидат политических наук, доцент  
**Сковиков Алексей Константинович**

Ведущая организация –

Владимирский юридический институт  
ФСИН России

Защита состоится «27» ноября 2009 г. в «13<sup>00</sup>» часов на заседании диссертационного совета Д 212.002.04 в Ярославском государственном университете им. П. Г. Демидова по адресу: 150000, г. Ярославль, ул. Советская, д. 10, ауд. 51-а.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова.

Автореферат разослан «26» октября 2009 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Ефимова О. К.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность диссертационного исследования.** Важность глубокого и всестороннего исследования деятельности прокуратуры как политико-правового института урегулирования конфликтов в российском государстве с позиций обеспечения и укрепления законности не вызывает сомнения. Данное обстоятельство обусловлено особенностью и в то же время уникальностью статуса отечественной прокуратуры, которые заключаются в том, что при учреждении прокурорского надзора ему изначально было отведено место при руководителе государства. В современных реалиях прокуратура стала самостоятельным институтом и не может быть отнесена ни к одной из традиционных ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), что требует изучения в политической науке, так как без малого три столетия механизм функционирования российского государства неразрывно связан с указанным органом власти.

Прокуратура в силу приданных ей полномочий реализует свой потенциал практически во всех сферах, требующих правового регулирования, что предопределяет ее неповторимую роль не только как собственно государственного института, но и как института урегулирования конфликтов. Взаимные связь и обусловленность политико-правового статуса прокуратуры и основных направлений реализации её конфликтологического потенциала нам представляются очевидными.

В ст. 2 Конституции РФ зафиксировано, что человек, его права и свободы является высшей ценностью. Провозглашение прав и свобод человека высшей ценностью вовсе не означает их эффективного осуществления, на практике необходим действенный, реально функционирующий алгоритм их безусловного признания и реализации, охраны и защиты, однако до сих пор в науке не решен вопрос о системе органов противодействия конфликтным проявлениям и месте в ней органов прокуратуры.

Современное развитие российского государства в условиях слабого народовластия не позволяет сделать вывод об устойчивости политической системы в стране. Данное обстоятельство влечет излишнюю политизацию органов государственной власти, в том числе и правоохранительных. В настоящее время приходится наблюдать, что прокуроры субъектов РФ в ходе осуществления надзора все активнее влияют на социально-экономические процессы, протекающие на соответствующих территориях, в условиях настоящего кризисного времени это влияние усиливается. А с учетом исторической ретроспективы и современного состояния политической системы в РФ можно предположить, что прокуроры в ходе осуществления надзора косвенно выполняют функции политического регулирования. Усиление политического влияния органов прокуратуры значительно укрепляет её конфликтологический потенциал. Положительные и отри-

цательные стороны данных процессов требуют комплексного изучения политической и юридической науками.

На этом фоне при реформировании прокуратуры, а также в повседневной практике прокурорского надзора не уделяется достаточного внимания потенциалу органов прокуратуры по противодействию конфликтам, при применении мер прокурорского реагирования не учитывается их действенность, а также необходимость и достаточность в качестве средств урегулирования конфликтов, зачастую не принимается во внимание возможность выбора различных форм работы прокуратуры по противодействию конфликтным проявлениям, устранению нарушений прав и законных интересов субъектов социальных отношений, укреплению законности и правопорядка.

Одной из существенных гарантий обеспечения внутренней безопасности государства, стабильности политической системы в государстве является эффективная деятельность прокуратуры, при этом особого внимания заслуживают исследование и оценка данной деятельности с позиций выявления и пресечения конфликтогенных проявлений и урегулирования конфликтов.

**Степень научной разработанности темы.** Многоаспектный характер темы диссертационного исследования предполагал необходимость обращения к различным отраслям знаний, в частности, к работам в области политологии и конфликтологии, общей теории государства и права, законодательства о прокуратуре и правоохранительных органах.

Проблемы системы государственной власти, разделения властей, функционирования государственного аппарата изучались В. К. Бабаевым, В. М. Барановым, З. К. Кочубей, Р. Д. Курбановым, М. Х. Фарушкиным, А. Г. Халиулиным, Н. В. Щербаковой и др.<sup>1</sup>

Соотношение политики и права, политическое содержание законов анализировались С. А. Егоровым, Ж. П. Жакке, В. И. Ковалевым, Б. В. Коваленко, В. П. Казимирчуком, В. Н. Кудрявцевым, А. И. Пироговым, О. А. Рыжовым, И. М. Степановым, А. И. Трусовым и др.<sup>2</sup>

Исследование системы правоохранительных органов, проблем её функционирования проводилось В. Н. Григорьевым, К. Ф. Гуценко, А. П. Лончако-

<sup>1</sup> См. подробнее: Бабаев В. К., Баранов В. М. Общая теория права: Краткая энциклопедия. Н. Новгород, 1997; Курбанов Р. Д., Халиулин А. Г. Конституционная законность: предпосылки и реальность // ИИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. М., 2002; Фарушкин М. Х. Вопросы общей теории юридической ответственности. Ленинград: ЛенГУ, 1969; Фарушкин М. Х. Сравнительный федерализм. Казань: КГУ, 2001; Сравнительное конституционное право. Международные отношения / под ред. М. Чиркина. М., 2002; Щербакова Н. В., Кочубей З. К. О единстве государственной и муниципальной власти // Единство и многообразие социальных конфликтов / под ред. профессора Н. В. Щербаковой. М.; Ярославль, 2001.

<sup>2</sup> См. подробнее: Егоров С. А. Право и политика: соотношение и взаимодействие. Российская ассоциация политической науки / под ред. Н. В. Щербаковой. Ярославль: РАПН, 1993; Жакке Ж. П. Конституционное право и политические институты, М.: Юрист, 2002; Ковалев В. И. Социокультурный аспект противоборства политики и экономики в России М., 2001; Коваленко Б. В., Пирогов А. И., Рыжов О. А. Политическая конфликтология. М., 2002; Кудрявцев В. Н., Трусов А. И. Политическая юстиция. СПб., 2002; Кудрявцев В. Н., Казимирчук В. П. Современная социология права. М., 1995; Степанов И. М. Конституция и политика. М., 1984.

вым, М. А. Ковалевым и др.<sup>3</sup> Проблемы определения статуса прокуратуры, её места и роли в механизме государства нашли отражение в работах В. И. Баскова, О. А. Галустьяна, А. В. Ендольцевой, А. П. Кизлыка, М. А. Косюты, А. Н. Протопопова, А. Ф. Смирнова и др.<sup>4</sup>, вопросы надзорной деятельности и оптимизации полномочий прокуратуры анализировались А. А. Казариной, А. К. Мельниковым, В. Р. Рябцевым, В. И. Савицким, А. Н. Соловьевым, О. П. Темушкиным, А. В. Чуриловым, В. Б. Ястребовым и др.<sup>5</sup>

Проблемы применения правовых норм, охраны и защиты прав и законных интересов субъектов социальных отношений, преодоления коллизий получили исследование в работах М. В. Афонина, А. И. Долговой, Е. С. Егорова, В. П. Казимирчука, В. Н. Карташова, В. Н. Кудрявцева, Ю. В. Кудрявцева, Е. А. Лукашовой, Ю. С. Решетова, Ю. А. Тихомирова, А. А. Чеснокова, Н. В. Щербаковой, Р. А. Ягудина и др.<sup>6</sup>

На вопросах изучения конфликтности в целом, противодействия конфликтам останавливались многие отечественные ученые-конфликтологи.

Социально-политические проблемы изучения конфликтов, способы и методы противодействия им раскрыты в работах В. И. Андреева, А. Я. Анцупова, А. М. Бандурка, И. Е. Ворожейкина, А. В. Глуховой, Ю. А. Головина,

<sup>3</sup> См. подробнее: Григорьев В. Н. Прокурорский надзор. М.: Элит, 2007; Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. М., 1996; Лончаков А. П. Концептуальный аспект: понятия и содержание правоохранительной деятельности. М., 2000.

<sup>4</sup> См. подробнее: Басков В. И. Прокурорский надзор. М., 1996; Косюта М. А. Независимость прокурора и прокуратуры: сущность и гарантии // Законность. 2001. № 2; Галустьян О. А., Кизлык А. П., Ендольцева А. В. Прокурорский надзор. М.: Юнити, 2006; Протопопов А. Н. Место и роль прокуратуры в системе государственных органов // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: материалы научно-практической конференции. М., 1997; Смирнов А. Ф. Место и роль прокуратуры в системе государственной власти. М., 1995.

<sup>5</sup> См. подробнее: Казарина А. А. Предмет общего надзора // Законность. 2004. № 11; Мельников А. К. Надзор за исполнением законов // Законность. 1998. № 3; Рябцев В. Р. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Российский прокурорский надзор / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2001; Савицкий В. И. Концепция деятельности прокуратуры // Государство и право. 1999. № 7; Соловьев А. Н. Реформа прокуратуры: есть ли скрытые резервы? // Законность. 2002. № 1; Темушкин О. П. Проблемы прокурорского надзора на современном этапе // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: материалы научно-практической конференции. М., 1997; Чурилов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора.

М., 1999; Чурилов А. В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан // Законность. 1997. № 8; Ястребов В. Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: материалы научно-практической конференции. М., 1997.

<sup>6</sup> См. подробнее: Афонин М. В. Права человека. Ярославль, 2005; Афонин М. В. Теория местного самоуправления в России: правовые аспекты разрешения конфликтов: автореф. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002;

Долгова А. И. Криминология. М.: Норма, 2001; Долгова А. И. Знать и исполнять закон. М., 1987;

Казимирчук В. П. Драма российского закона. М., 1996; Казимирчук В. П. Личность и уважение к закону. М., 1983; Карташов В. Н. Применение права. Ярославль, 1980; Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М., 1977; Кудрявцев В. Н. Стратегии борьбы с преступностью. М.: Юрист, 2003; Кудрявцев Ю. В. Нормы права как социальная информация. М., 1981; Лукашева Е. А. Право в системе социального регулирования. М., 1996;

Решетов Ю. С. Реализация норм советского права. Казань, 1989; Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: научно-практическое пособие. М., 2000; Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995; Чесноков А. А. Государственный механизм защиты прав личности в СССР и РФ: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2006; Щербакова Н. В., Егорова Е. С. Коллизионное право: новая концепция / под ред. Н. В. Щербаковой. М.; Ярославль, 2001; Щербакова Н. В. Проблемы правовой установки личности. Ярославль, 1993; Щербакова Н. В. Коллизионное право: Новая концепция // Конфликты: политико-правовые аспекты. Ярославль, 2001; Ягудин Р. А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2004.

А. В. Дмитриева, В. А. Друзь, Ю. Г. Запрудского, Д. К. Захарова, А. Я. Кибанова, В. П. Ратникова, М. Л. Руткевич, А. Б. Савина, Е. И. Степанова, Л. Г. Титовой, А. И. Шипилова и др.<sup>7</sup>, а О. В. Богатовой, Е. В. Богдановым, В. В. Ванчуговым, Ю. И. Гревцовым, В. С. Жеребиным, В. П. Казимирчуком, Н. В. Семеновой, С. В. Судаковой, Т. В. Худойкиной и др. исследовались юридические аспекты изучения и преодоления конфликтов<sup>8</sup>.

Отдельные вопросы деятельности правоохранительных органов в условиях противодействия конфликтам получили изучение в работах П. А. Астахова, О. Я. Баева, Ю. Г. Зуева, О. В. Кузьминой, В. И. Лайтмана, В. А. Пономаренкова, В. Ф. Попова, Н. С. Романенкова и др.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> См. подробнее: Андреев В. Н. Конфликтология: искусство спора, ведения переговоров, разрешения конфликтов. Казань, 1992; Анщупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология. Изд. 2-е. М., 1998; Бандурка А. М., Друзь В. А. Конфликтология. Изд. 3-е. Харьков, 1997; Ворожейкин И. Е., Кибанов А. Я., Захаров Д. К. Конфликтология. М., 2000; Глухова А. В. Социальные конфликты в современной России. М., 1999; Глухова А. В. Типология политических конфликтов. Воронеж, 1997; Головин Ю. А. Политический менеджмент. Ярославль: ЯрГУ, 2004; Головин Ю. А. Формирование конфликтного потенциала в российском обществе и необходимость развития конфликтологии в российских регионах // Конфликты: политико-правовые аспекты. Ярославль, 2001; Дмитриев А. В. Современная конфликтология: пути и средства содействия развитию демократии, культуры мира и согласия: материалы II Международного конгресса конфликтологов. СПб., 2004; Запрудский Ю. Г. Социальный конфликт (политологический анализ). Ростов-на-Дону, 1992; Запрудский Ю. Г. Конфликт и политика: новые перспективы. Ростов-на-Дону, 2005; Ратников В. П. Социология конфликта. М., 2001; Руткевич М. Л. Социальный конфликт: философское измерение // Вестник Российской Академии Наук. 1994, т. 64; Савин А. Б. Социальные конфликты и предпринимательская деятельность // Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технология разрешения. Вып. 17: Региональная конфликтология: Нижегородский вариант. М., 2000; Степанов Е. И. Конфликтология переходного периода: методологические, теоретические, технологические проблемы. М., 1996; Степанов Е. И. Конфликты в современной России: проблемы анализа и регулирования. М., 1999; Степанов Е. И. Современная конфликтология в контексте культуры мира: материалы I Международного конгресса конфликтологов. Казань, 2000; Степанов Е. И. Социальные конфликты в современной России: факторы проявления и пути преодоления. М., 2009; Титова Л. Г. Институционализация как фактор предупреждения и разрешения конфликтов // Конфликтология. 2008. № 3.

<sup>8</sup> См. подробнее: Богатова О. В. Юридический конфликт и проблема оптимизации соотношения политических и правовых норм // Конфликты: политико-правовые аспекты. Ярославль, 2001; Богданов Е. В. Юридические конфликты и виды правосудия. Минск, 2003; Ванчугов В. В. Актуальные вопросы защиты прав человека и конфликтология. М., 2004; Гревцов Ю. И. Социология права. СПб., 2001; Жеребин В. С. Дialectика социальных противоречий и право. М.: Высшая школа, 1986; Жеребин В. С. Консенсуализация юридических конфликтов // Единство и многообразие социальных конфликтов / под ред. профессора Н. В. Щербаковой. М.; Ярославль. 2001; Жеребин В. С. Правовая конфликтология. Владимир, 1998–2000. Ч. 1; Жеребин В. С. Разрешение юридических конфликтов // Конфликты: политико-правовые аспекты. Ярославль. 2001; Казимирчук В. П. Юридическая конфликтология. М., 1995; Семенова Н. В. Соотношение конфликтов со смежными правовыми явлениями // Юридические записки ЯрГУ / под ред. В. Н. Карташова, Л. Л. Кругликова, В. В. Бутнева. Ярославль, 2001. Вып. 5; Судакова С. В. Технологии предупреждения юридических конфликтов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004; Худойкина Т. В. Юридическая конфликтология: от исходных данных позиций теории до практики разрешения и предупреждения конфликта. Саранск, 2001; Худойкина Т. В. Юридический конфликт (теоретико-прикладное исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002.

<sup>9</sup> См. подробнее: Астахов П. А. Юридические конфликты и современные формы их разрешения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006; Баев О. Я. Конфликтные ситуации на предварительном следствии. Воронеж, 1984; Зуев Ю. Г. Роль правовых презумпций в разрешении юридических коллизий // Единство и многообразие социальных конфликтов / под ред. профессора Н. В. Щербаковой. М.; Ярославль, 2001; Кузьмина О. В. Составительность как способ разрешения конфликта сторон в уголовном процессе // Единство и многообразие социальных конфликтов / под ред. профессора Н. В. Щербаковой. М.; Ярославль, 2001; Лайтман В. И. Принцип составительности как основа юридического процесса: главные проблемы // Единство и многообразие социальных конфликтов / под ред. профессора Н. В. Щербаковой. М.; Ярославль, 2001; Пономаренков В. А. «Традиционные» формы внесудебного разрешения споров и урегулирования конфликтов. М., 2002; Попов В. Ф. Суд и стороны как участники составительного судебного следствия // Юрист. 2000. № 3; Романенков Н. С. Конфликтные ситуации: практика обращения в суд // Экономико-правовой Бюллетень. Специальный выпуск. М., 1996.

Проблематика диссертационной работы потребовала междисциплинарного исследования социально-политической сущности механизма реализации и гарантий прав и свобод личности, общества и государства, их обеспечения (охраны) и защиты органами прокуратуры в связи с урегулированием конфликтов.

Однако в имеющихся работах исследуются в отрыве друг от друга проблемы деятельности правоохранительных органов, прокуратуры, с одной стороны, и проблематика конфликтов, вопросы противодействия конфликтам – с другой. До настоящего времени не получили комплексного исследования вопросы, связанные с формированием и реализацией конфликтологического потенциала органов прокуратуры как института государственной власти, месте и роли прокуратуры в этой связи в государственном механизме, что требует дальнейших теоретических изысканий. Вышеперечисленные объективные обстоятельства не только определили актуальность диссертационного исследования, но и обусловили его научную востребованность.

**Объект исследования** – деятельность органов прокуратуры по предупреждению и урегулированию конфликтности.

**Предмет исследования** – конфликтологический потенциал органов прокуратуры в контексте обеспечения и защиты прав субъектов социальных отношений, интересов общества и государства.

**Цель и задачи исследования.** Целью данной работы является определение роли прокуратуры в урегулировании конфликтов в современной России. С учетом поставленной цели исследования необходимо решить ряд основных задач: определить место органов прокуратуры в государственном механизме, выявить конфликтную природу надзорной деятельности прокуратуры, провести исследование существа прокурорского надзора в конфликтологическом отношении, установить в этой связи основные направления деятельности органов прокуратуры РФ, установить причинно-следственную связь между содержательной стороной деятельности региональных прокуратур и социально-экономическим положением соответствующего субъекта РФ, характером конфликтных процессов, протекающих на его территории. Важное значение в этой связи приобретает изучение вопросов применения актов прокурорского реагирования как средств урегулирования конфликтов, а также возможности внедрения наработанных в ходе исследования рекомендаций по законодательному изменению статуса органов прокуратуры, совершенствованию средств и форм противодействия конфликтам со стороны органов прокуратуры.

**Теоретическая основа диссертации** – работы отечественных ученых-политологов, конфликтологов и правоведов прошлого и современного периода развития научной мысли о конфликте в сфере политологии, социологии, в общей теории и истории государства и права, а также научные исследования в области функционирования правоохранительных органов и прокуратуры, в частности.

**Методологическая основа диссертационного исследования** – современные методы познания, в частности, общенаучные (диалектико-материалистический, системный, социологический, структурно-функциональный, исторический) и общелогические (метод восхождения от абстрактного к конкретному, от общего к частному), частнонаучные (сравнительного правоведения и др.). Их применение в сочетании с последними политологическими и юридическими исследованиями позволило выявить и проанализировать основные закономерности деятельности органов прокуратуры в механизме российского государства, установить потенциал органов прокуратуры по урегулированию конфликтов.

**Эмпирической базой исследования** стала практика работы Ярославской, Владимирской, Тверской областных прокуратур за 2004 – 2006 гг., в работе также использованы данные о социально-экономическом положении указанных областей, динамике численности населения в РФ в целом и общей штатной численности сотрудников прокуратуры и др. Нами выбраны указанные области в качестве полигонов исследования на основе относительной схожести социально-экономических показателей данных регионов (географическое положение, численность проживающего населения, промышленное развитие региона и т. д.). Кроме того, в работе уделено внимание анализу действующего законодательства, определяющего статус и полномочия органов прокуратуры.

**Научная новизна работы** определяется самим выбором малоисследованной проблемы функционирования прокуратуры как политико-правового института урегулирования конфликтов, избранным подходом к освещению данной проблемы, а также полученными результатами теоретического и практического характера. В рамках политологии, конфликтологии, а также общей теории государства и права это первое комплексное междисциплинарное исследование статуса, полномочий и деятельности органов прокуратуры в механизме государства в аспекте урегулирования конфликтности. В работе с учетом политического и собственно юридического аспекта функционирования органов прокуратуры определено их место в государственном механизме, установлена неразрывная связь конфликтной среды и прокурорского надзора, определена конфликтологическая составляющая в деятельности прокуратуры, осуществлена попытка исследования потенциала органов прокуратуры по противодействию конфликтам, мер прокурорского реагирования как средств урегулирования конфликтов, форм работы прокуратуры по противодействию конфликтам; на примере Ярославской, Владимирской и Тверской областей доказана взаимная обусловленность основных направлений деятельности региональных прокуратур и характера социально-экономических и конфликтных процессов, протекающих в пределах рассмотренных территорий.

Теоретическое значение проведенного исследования заключается в том, что сформулированы и обоснованы общетеоретические положения относительно

но места органов прокуратуры в механизме российского государства, конфликтологической составляющей прокурорского надзора, формах и средствах урегулирования конфликтов применительно к органам прокуратуры. Их использование позволило автору на научной основе высказать предложения по повышению эффективности функционирования органов прокуратуры в обеспечении законности и урегулирования конфликтов, внести предложения об изменении конституционных положений относительно статуса органов прокуратуры, изменении законодательства о прокуратуре РФ. Практическое значение проведенного исследования заключается в том, что разработанные вопросы позволят более реально определить методологию и способы воздействия органов прокуратуры на конфликтогенные и конфликтные процессы в целях укрепления политической системы, конституционных основ российской государственности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что является существенными гарантиями внутренней безопасности государства. Нами установлена необходимость профессиональной подготовки сотрудников прокуратуры по конфликтологиче-ским, а также необходимость конкретизирования направлений деятельности прокуратуры с учетом актуальных вопросов противодействия конфликтным проявлениям на территории субъекта РФ. Положения, выносимые нами на защиту, можно использовать в практике работы органов прокуратуры, в том числе: при защите прав и свобод личности, интересов общества и государства; для упрочнения гарантий законности в надзорной деятельности; в процессе применения актов прокурорского реагирования.

Кроме того, теоретические и практические выводы могут использоваться и в учебном процессе при проведении лекционных и семинарских занятий широкого спектра обществоведческих дисциплин: по политологии, конфликтологии, теории и истории государства и права.

Научная новизна исследования нашла отражение в следующих положениях, выносимых на защиту.

1. С учетом исторического аспекта создания отечественной прокуратуры и неопределенности её конституционно-правового статуса следует признать прокуратуру органом президентской власти, осуществляющим надзор за законностью в стране.
2. Политико-правовые основы функционирования прокуратуры определяют её уникальный статус органа государственной власти, в целом гарантирующего соблюдение законности, и, как следствие, значительный потенциал по урегулированию конфликтов во всех сферах, требующих правового регулирования.
3. Наиболее полно потенциал прокуратуры по противодействию конфликтам реализуется при усилении её функции по надзору (надзор за соблюдением законов), а не по контролю (контроль исполнения законов).

4. Прокуратура является основополагающим институтом государственной власти по урегулированию конфликтов по осям: личность (общественные объединения) – государство, личность (общественные объединения) – личность (общественные объединения), а также между органами государственного управления и контроля.
5. Особенности функционирования органов прокуратуры субъекта РФ по урегулированию региональной конфликтности на основных направлениях надзорной деятельности напрямую зависят от социально-экономических и конфликтных процессов, протекающих в пределах соответствующей территории.
6. Значимость и влияние органов прокуратуры в субъектах РФ зависят напрямую от личности прокурора субъекта РФ и его деятельности по конкретизации направлений деятельности прокуратуры с учетом информации о конфликтных и конфликтогенных процессах, протекающих на соответствующей территории.

**Обоснованность и достоверность результатов исследования** обеспечиваются использованием апробированного политической и юридической науками инструментария, объемом собранного эмпирического материала, логической непротиворечивостью структурных элементов работы. Теоретические выводы и предложения диссертации изложены с учетом современного освещения соответствующих проблем в работах отечественных и зарубежных авторов по политологии, конфликтологии, теории и истории государства и права.

**Практическая значимость** диссертационного исследования состоит в том, что полученные автором результаты могут быть использованы при подготовке учебников, учебных и учебно-методических пособий, в учебном процессе образовательных учреждений социально-политического и юридического профиля при изучении соответственно политологии, конфликтологии, общей теории и истории государства и права, системы правоохранительных органов, при написании студентами рефератов, докладов, курсовых и дипломных работ.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры социально-политических теорий факультета социально-политических наук Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова, кафедры ЮНЕСКО по правам человека и демократии МГИМО (У) при Ярославском государственном университете им. П. Г. Демидова, отражены в опубликованных научных работах автора. Основные теоретические выводы, рекомендации и положения диссертационного исследования апробированы в процессе преподавания курсов системы правоохранительных органов РФ, теории государства и права, а также в практике работы в прокуратуре Ярославской области.

**Структура и объем диссертации.** Настоящее диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, каждая включает пять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, его теоретическая и методологическая основы, эмпирическая база, обосновываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, обоснованность и достоверность результатов исследования, приводятся данные об апробации результатов научного исследования.

Первая глава – «Деятельность прокуратуры по урегулированию конфликтов как существо прокурорского надзора» – включает пять параграфов.

В первом параграфе – «*Становление органов прокуратуры как надзорного органа государственной власти*» – мы рассматриваем ретроспективу возникновения и формирования органов прокуратуры на основе анализа факторов, обусловивших появление надзорной власти в России. К таким факторам относятся следующие. Географический фактор: обширность пространств, суровость климата на большей части территории, отсутствие естественных южных границ, неравномерная концентрация населения и др., в результате чего в России по объективным причинам получили широкое распространение сепаратизм и местничество – все это в совокупности создало предпосылки для возникновения и развития ветви власти, осуществляющей надзор за исполнением государственной воли. В таких условиях надзорная власть, осуществляемая со времен Петра прокуратурой, возникла как один из институтов власти, цементирующих государственность. Религиозный фактор: следует констатировать, что в современном обществе наблюдается разрыв между принципами, заложенными в действующем российском законодательстве, и принципами православной каноники. С древних времен и по настоящее время основа правоприменения в России заключалась не в писаном праве, а в авторитете личности Творца (личности, олицетворяющей в себе закон, гарантирующей его соблюдение). Воплощением силы и государственного авторитета в глазах населения была и есть прокурорская воля. Отдельно мы останавливаемся на вопросах русской ментальности, широкого распространения правового нигилизма, обусловивших то, что в России право не было и не стало на настоящий момент действующим инструментом урегулирования конфликтов, так как соблюдение его предписаний не является внутренней потребностью наших граждан, а, следовательно, потенциальные возможности и роль правоохранительных органов государственной власти и, в частности, прокуратуры, в урегулировании конфликтов значительным образом недооценена, об

этом свидетельствует то, что у граждан проявляется боязнь органов правоохраны и стремление дистанцироваться от них. Исторический фактор: Петр I при учреждении прокуратуры исходил из того, что «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы делайте, а хотя бы вам показалось, что он поступает противно моим и государственным выгодам, вы однако ж то выполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего повеления». Из этой речи следует, что изначальная функция прокуратуры, которая определилась при ее создании, – контроль и надзор и то, какое место в системе государственной власти заняла прокуратура: непосредственно при руководителе государства. Служебный характер российского государства предопределил необходимость контроля за действиями чиновников, нередко использовавших свой статус в личных интересах. Проведению единой государственной политики способствовала авторитетная власть прокуратуры, которая наделена правом применять принудительные меры к субъектам, развивающим противоправные, в том числе антигосударственные, тенденции. Таким образом, нами делаются следующие выводы: создание органов прокуратуры в петровские времена отвечало потребностям общества; прокуратура РФ при её учреждении в Российской империи формировалась именно как политико-правовой орган власти при императоре, осуществляющий надзор за исполнительной, законодательной, судебной властью. Основным предназначением прокуратуры являлось сохранение политической власти императора и, как следствие, – укрепление стабильности политической системы и обеспечение внутренней безопасности государства. В результате дальнейшего исследования нами будет установлено, что и в настоящее время органы прокуратуры сохраняют свое функциональное предназначение, заданное Петром I.

Во *втором параграфе* – «Место органов прокуратуры в системе органов государственной власти» – нами анализируется современный статус органов прокуратуры, а также существующие в научной литературе точки зрения об отнесении органов прокуратуры к той или иной ветви власти. Анализ действующих правовых норм не позволяет сделать однозначный вывод о точном определении места органов прокуратуры в государственном аппарате и механизме урегулирования конфликтов. В ходе исследования нами проводились опросы среди работников правоохранительных органов г. Ярославля, согласно которым более 60 % респондентов видят в деятельности прокуратуры надзорные функции, при этом большинство опрошенных считают, что функции надзора должна осуществлять самостоятельная ветвь власти, в которую входит прокуратура. В условиях современной государственно-правовой действительности, учитывая, что Президент РФ стоит над всеми ветвями власти, координирует их деятельность, являясь гарантом Конституции РФ, а также то, что предназначение органов прокуратуры – надзор за единообразным соблюдением законов всеми субъектами, целесообразно признать прокуратуру органом президентской власти.

Близость к Президенту РФ будет оправдана и исторически, поскольку прокуратура и создавалась изначально как «око государево», лишь впоследствии обрела свою самостоятельность, а правильнее сказать – неопределенность конституционно-правового положения. Повышение статуса прокуратуры повысит эффективность ее деятельности, положительно скажется на работе Президента РФ по реализации им своих полномочий, так как станет реальной возможностью оперативного контроля исполнения решений главы государства. В деятельности прокуратуры, учитывая специфику данного органа власти, заложено как политическое, так и юридическое начало: если закон имеет политическое содержание, то деятельность по надзору за исполнением законов также имеет политическое содержание, если прокуратура в своем функционировании укрепляет политическую власть, то её деятельность также не может быть аполитична. В связи с этим мы анализируем и политическое содержание прокурорского надзора, подчеркиваем в данной связи его двойственную роль (охрана правопорядка и восстановление законности в случае её нарушения и в противовес – сокрытие фактов нарушения законов, устранение политических противников действующей государственной власти и др.), рассматриваем различные теоретические позиции о соотношении политических и правовых норм в преодолении конфликтных проявлений, в результате чего приходим к выводу, что наиболее верной является следующая точка зрения – политика и право относительно самостоятельны, между ними существует совпадение по содержанию. Данная ситуация свойственна правовому государству, так как в процессе урегулирования конфликтов они взаимно дополняют друг друга. Верховенство права и закона как важнейшие принципы правового государства не означают полного отрицания роли и значения политических норм в урегулировании конфликтов. Департизация сотрудников прокуратуры не сопряжена с их деполитизацией, так как протекание конфликтов происходит не в рафинированной социальной обстановке, свободной от влияния политических факторов. В свою очередь политические нормы не обладают самодостаточностью для преодоления конфликтов, если в своем функционировании не опираются на силу права и закона. По результатам анализа мы делаем вывод о том, что прокурорская власть есть продолжение политической власти Президента РФ, с учетом исторического аспекта создания органов прокуратуры, учитывая их статус последние должны относиться к ветви президентской власти, что в конечном итоге не только укрепит президентскую власть, но и повысит значение прокуратуры как универсального и действенного органа урегулирования конфликтов. В то же время в правоприменительной деятельности прокурора собственно политическая целесообразность не должна преобладать над юридической либо, как максимум, находиться с ней в паритетных началах.

*В третьем параграфе – «Конфликтное начало в прокурорском надзоре»* – мы обосновываем взаимосвязь конфликтной правовой среды в целом и осуществляемой надзорной деятельности прокуратуры. Прокуратура – орган государ-

ственной власти, надзирающий за соблюдением законов и принимающий меры к восстановлению законности. Нарушение закона или ситуация, влекущая за собой нарушение закона, – необходимые условия для возникновения конфликта, следовательно, деятельность органов прокуратуры неразрывно связана с возникновением, течением и прекращением конфликтов. На протяжении всей истории формирования материального права наряду с процедурами нормальной, бесконфликтной реализации прав и исполнения обязанностей складывались процедуры принудительной реализации права и исполнения обязанностей в случае возникновения противодействия данному процессу, в результате чего появилась необходимость в формировании органов защиты нарушенного права, в систему которых входит и прокуратура. Органы прокуратуры могут являться как стороной конфликта, выступая в защиту интересов третьих лиц, либо вступать в уже состоявшийся конфликт в качестве третьей стороны, так называемого арбитра, урегулировав конфликт, кроме того, прокуратурой РФ могут предприниматься действия по пресечению конфликтогенных процессов.

Тенденции развития правовой системы таковы, что охватываются правовым регулированием все большие сферы общественной жизни, соответственно применимость прокуратуры возможна в конфликтах практически любого рода (социальных, экономических, политических, религиозных и т. д.) и характера (трудовых, уголовно-правовых и т. д.). Очевидно, что во внутриличностных конфликтах, конфликтах, основанных на нормах морали и нравственности, без соответствующего законодательного подкрепления, прокуратура участия принимать не может, как и урегулировать их. О разносторонности прокурорского надзора свидетельствуют приказы Генерального прокурора РФ, начиная от «Об организации прокурорского надзора за исполнением законом, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (Приказ ГП РФ № 195 от 07.12.2007) и до «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» (Приказ ГП РФ № 53 от 31.03.2008), причем подавляющее большинство Приказов ГП РФ, свидетельствующих о расширении сфер прокурорского надзора, изданы с 2000 по 2009 гг. Тематическое содержание данных правовых актов совпадает с основными векторами государственной политики, задаваемыми главой государства. Кроме того, в последнее время наблюдается законодательное расширение компетенции прокурора: увеличение гражданско-процессуальных полномочий в части предъявления исковых заявлений в суд, введение института согласования контролирующим органам внеплановых проверок субъектов предпринимательской деятельности и др. Принимая во внимание также тот факт, что количество выявляемых нарушений закона в целом по РФ относительно стабильно из года в год и то, что численность населения РФ постоянно снижается (с 145,6 млн чел. в 2002 году до 142,0 млн чел. в 2008 году), а общая штатная численность органов прокуратуры постоянно растет (с 51 021 чел. в 2002 году до 59 521 чел. в 2008 году), можно говорить о тенденци-

ях расширения и углубления прокурорского надзора, то есть о его количественной и качественной трансформации.

Таким образом, нами установлено, что конфликтное начало лежит в самой основе прокурорского надзора. Учитывая количественную и качественную трансформацию прокурорского надзора, следует указать, что происходит его универсализация как института урегулирования конфликтов в различных сферах общественной жизни. Реальная эффективность и применимость прокурорского надзора как института реагирования на конфликтные явления раскрывается во всех видах конфликтов, имеющих юридическую природу. Расширение и углубление прокурорского надзора непосредственно свидетельствует о нуждемости высшего руководства РФ в данном органе власти.

В *четвертом параграфе – «Конфликтологическая составляющая в деятельности прокуратуры»* – нами рассматривается деятельность прокуратуры по урегулированию основных типов конфликтов: личность (общественные объединения) – государство, личность (общественные объединения) – личность (общественные объединения), а также между органами государственного управления и контроля. Урегулируя конфликт, органы прокуратуры действуют в соответствии с предоставленными законом властными полномочиями, при этом в процедуре участия в конфликте, а также его урегулировании строго руководствуются законом. Методология разрешения конфликтов органами прокуратуры определена в законе, применение неправовых методов разрешения конфликта недопустимо. Использование правовых методов воздействия на конфликтную ситуацию не в соответствии с правовой процедурой может повлечь дальнейшую эскалацию конфликта либо признание результатов урегулирования конфликта незаконными.

При урегулировании конфликтов со стороны должностных лиц прокуратуры не должно совершаться действий, свидетельствующих о злоупотреблении властью или превышении должностных полномочий, то есть прокуратура не может участвовать в конфликтах ради самого конфликта, а также искусственно создавать конфликты в интересах кого-либо либо в корыстных или иных личных интересах сотрудников прокуратуры, кроме того, в ходе исследования нами рассмотрены и иные установленные законом пределы прокурорского надзора.

Отдельное внимание мы обращаем на проблему различия механизмов правореализации (и связанной с ней консенсуализации конфликтов) и правоприменения, так как последний отличается от первого наличием властного акта применения права. Конфликт может быть разрешен без обращения в прокуратуру самостоятельно субъектами правоотношений в процессе правореализации, однако зачастую это невозможно и требуется акт применения права. Тогда по инициативе одного из участников конфликта следует обращение в надзорные органы, которые в соответствии со своей компетенцией принимают меры к урегулированию конфликта (например, обращение гражданина в прокуратуру по поводу

невыплаты ему заработной платы и т. д.). Имеют место ситуации, когда органы прокуратуры принимают меры по урегулированию конфликта по собственной инициативе, когда одна из сторон конфликта не может защитить свои интересы, так называемый безгласный интерес (например, к малолетнему ребенку применяются насилие со стороны родителей) либо подлежат защите интересы государства и общества (загрязнение окружающей среды каким-либо предприятием, издание экстремистской литературы и др.). В ходе исследования мы останавливаемся на проблеме позитивных конфликтов (в большинстве своем – процессуальных), участие в которых принимает прокуратура, их значимости и роли в практической деятельности рассматриваемого нами органа власти.

Также нами проанализирована проблема выявления мнимых и притворных конфликтов, в урегулирование которых могут быть втянуты органы прокуратуры, дается классификация данного рода конфликтов, приводятся практические примеры, а также способы их выявления и устранения. В связи с изложенным мы приходим к следующим выводам: органы прокуратуры являются основополагающим институтом государственной власти по урегулированию конфликтов между различными субъектами, в связи с этим существует объективная необходимость профессионального обучения сотрудников прокуратуры основам конфликтологии, кроме того, на основе анализа практики мы предлагаем законодательные корректировки: установление минимального возраста и стажа работы для кандидатов в сотрудники прокуратуры.

*В пятом параграфе – «Основные направления в деятельности прокуратуры на современном этапе»* – мы с конфликтологических позиций определяем и рассматриваем два основных направления деятельности прокуратуры, первый из которых – надзор за единообразным соблюдением законов. Дается описание проблемы обеспечения единого правового пространства силами органов прокуратуры, механизма обеспечения единого правового пространства, указываются способы повышения эффективности деятельности прокуратуры на данном направлении работы: в этой связи необходимо принятие основ законодательства РФ, совершенствование взаимодействия органов Минюста РФ и Генеральной прокуратуры РФ. Также нами указывается необходимость широкого внедрения в практику деятельности прокуратуры систем автоматизированного накопления информации о фактах нарушения законности и учета такой информации. Вторым важнейшим направлением деятельности прокуратуры является правозащита, поэтому дается подробное описание данного института в контексте деятельности прокуратуры: теоретически обосновывается различие институтов правоохраны и правозащиты, выявляется их содержание, раскрывается значимость их различия, резюмируется, что плоскость практической работы прокуратуры – это правозащита. Правозащитная функция прокуратуры не сводится к мерам воздействия на индивидуальные нарушения закона. Важная особенность российской прокуратуры – ее способность и полномочия реагировать на нару-

шения, затрагивающие права многих граждан (на отдых и безопасные условия труда, вознаграждение за труд, законное получение потребительских услуг, на экологическую безопасность, охрану здоровья и доступную медицинскую помощь, защиту интеллектуальной собственности, свободу предпринимательской деятельности и т. д.), значимость деятельности прокуратуры раскрывается также в том аспекте, что правозащитная функция прокуратуры реализуется в условиях реформирования российского государства. Отдельным блоком мы останавливаемся на проблеме реформирования прокуратуры с точки зрения уменьшения сфер прокурорского надзора. Надзор за соблюдением законов – правовое средство сопровождения социально-экономических преобразований, идущих в стране. Несмотря на многочисленные предложения от него отказаться, государственной властью осознается его современная актуальность (о чем свидетельствуют вышеуказанные тенденции относительно развития прокурорского надзора). Отказ от отечественного надзора за исполнением законов, вероятно, возможен при следующих условиях: первое – достижение государством такого уровня социально-экономического развития, при котором не нужно постоянно надзирать за законностью. Второе – освобождение прокуратуры от надзора и передача его другому органу. Совершенно очевидно, что сегодня нет первого условия. Относительно второго условия можно не менее однозначно утверждать, что ни органы юстиции, ни уполномоченный по правам человека, ни даже суд пока не представляют собой системы действенных гарантий обеспечения законности, системы, способной качественно, без лишнего процессуального формализма, а главное, эффективно заменить надзор прокуратуры. На основании изложенного нами сделаны следующие выводы: в конфликтологическом аспекте в деятельности прокуратуры можно определить два направления – обеспечение единого правового пространства и правозащита, в рамках названных направлений приоритетные задачи прокурорского надзора подвижны, изменчивы и зависят от социально-экономической ситуации в стране. Как основной вывод главы следует указать, что политико-правовые основы функционирования прокуратуры предопределяют её уникальный статус органа государственной власти, в целом гарантирующий соблюдение законности и, как следствие, значительный потенциал по урегулированию конфликтов во всех сферах, требующих правового регулирования. В этой связи надзор за исполнением законов делает прокуратуру универсальным инструментом не только утверждения законности и правопорядка, но и сохранения незыблемости основ государственности и стабильности политической системы.

**Вторая глава – «Региональные проблемы функционирования органов прокуратуры на примере Ярославской, Владимирской и Тверской областей» – включает пять параграфов.**

*В первом параграфе – «Теоретические основы анализа общенадзорной деятельности региональных органов прокуратуры» – нами рассмотрены тео-*

ретические положения относительно общенадзорной деятельности прокуратуры (прокурорского надзора за соблюдением федерального законодательства), для выявления специфики надзорной деятельности прокуратур рассматриваемых регионов мы останавливаемся на характеристике социально-экономического положения Ярославской, Владимирской и Тверской областей, анализируем соответствующие статистические данные; определяем предмет общенадзорной деятельности, подлежащий исследованию; анализируем проблематику термина «законодательство» как совокупности правовых норм, надзор за соблюдением которых осуществляется прокурорами. Мы являемся сторонниками широкого понимания предмета общенадзорной деятельности прокуратуры, обосновываем положение о необходимости надзора как за соблюдением законов, так и подзаконных нормативных актов, решений Конституционного суда РФ. В ходе работы дается анализ терминам «надзор за исполнением законов» и «надзор за соблюдением законов», предлагается признать ошибочной законодательную формулировку «надзор за исполнением законов», так как в данном случае стирается грань между надзорной и контрольной деятельностью прокуратуры. Практика подмены органами прокуратуры в своей деятельности контролирующими органов, непосредственно следящих за исполнением закона, недопустима, при этом она сложилась ввиду проявления в общественной жизни острых явлений, влекущих гибель людей, наступление иных тяжких последствий, и связана непосредственно с серьезными недостатками и упущениями в работе контролирующих органов. Подводя итог, мы указываем, что особенности конфликтных процессов, протекающих в регионах, непосредственно связаны с социально-экономическим положением регионов РФ. Изменение законодательной формулировки «надзор за исполнением законов» на «надзор за соблюдением законов» положительным образом скажется на деятельности прокуратуры, так как приблизит работу прокуратур к особенностям социальных явлений и процессов на конкретной территории, укрепит роль прокуратуры как института урегулирования конфликтов, внеся элемент избирательности в прокурорский надзор и вариативности в применении мер реагирования на конфликтные ситуации.

Во *втором параграфе* – «*Реализация полномочий прокуратуры по урегулированию региональной конфликтности*» – мы на основании теоретических выводов, изложенных в первом параграфе данной главы, раскрываем приоритетные направления общенадзорной деятельности региональных прокуратур: надзор за законностью нормативных актов органов государственной власти и местного самоуправления, надзор за соблюдением законодательства о государственной и муниципальной службе и борьбе с коррупцией, законодательства о свободе экономической деятельности и недопущению монополистических проявлений, за соблюдением природоохранного законодательства, соблюдением законодательства о социальном обеспечении населения, а также соблюдением порядка реализации приоритетных национальных проектов, законодательства по

борьбе с экстремизмом и противодействию преступности: дается описание конфликтам, протекающим в указанных сферах, приводятся практические примеры общенадзорной работы. Нами указывается специфика работы исследуемых прокуратур по урегулированию региональной конфликтности. Ввиду близости столичного региона важной задачей функционирования названных прокуратур является противодействие незаконному проникновению, экспансии экономических структур г. Москвы и Московского региона в социально-экономическую сферу указанных областей и сращиванию экономических структур столичного региона с политической властью органов государственной власти и местного самоуправления данных субъектов РФ. В условиях значительной промышленной загруженности территории областей ЦФО, а также вывода промышленного потенциала столичного региона за его пределы на органах прокуратуры ЦФО лежит обязанность обеспечить соблюдение природоохранного законодательства в целях предотвращения техногенных катастроф, загрязнения окружающей среды. Применительно к прокуратуре Ярославской области в преддверии празднования 1000-летия Ярославля в 2010 году необходимо обеспечение результативного надзора о соблюдении бюджетного законодательства и расходовании бюджетных средств, в том числе по целевому финансированию из федерального бюджета. Нами приводится динамика статистических показателей общенадзорной деятельности рассматриваемых прокуратур с 2004 по 2006 гг., выявлен значительный рост показателей работы прокуратуры Ярославской области с приходом на пост прокурора области М. Ю. Зелепукина. Мы анализируем личность указанного лица, учитывая, что резких социально-экономических изменений за тот же период в области не произошло, обосновывается положение о том, что активизация и результативность прокурорского надзора прокуратуры Ярославской области непосредственно связана с деятельностью М. Ю. Зелепукина. В целях повышения эффективности функционирования прокуратуры необходим конфликтологический анализ социально-экономических процессов, протекающих в конкретном регионе, на результатах которого должна строиться надзорная деятельность прокуратуры субъекта РФ. Во многих сферах общенадзорной работы необходимо воздействовать на процессы, порождающие конфликт, а не бороться с многочисленными проявлениями конфликтности. Так, нами в целях пресечения многочисленных фактов злоупотреблений среди местного чиновничества предлагается протянуть вертикаль назначений должностных лиц до уровня районных администраций, исключив факты неподотчетности избираемых глав муниципальных образований губернатору, также предлагается усилить контроль за имущественным положением чиновничества, для чего создать действенную систему налогового контроля и ряд других мер.

Таким образом, конкретные приоритетные направления работы региональных прокуратур по урегулированию конфликтности напрямую зависят от особенностей протекающих социально-экономических и конфликтных процес-

сов в конкретном субъекте и опосредованы руководящими указаниями прокурора субъекта об активизации прокурорского надзора на том или ином направлении. В Ярославской области значительная результативность и эффективность прокурорского надзора была достигнута при смене руководителя прокуратуры в 2005 году, о чем свидетельствуют соответствующие статистические показатели на фоне незначительно изменившейся социально-экономической ситуации, что утверждает значимость деятельности прокурора субъекта РФ. Усиление деятельности прокуратуры Ярославской области повлекло участие прокуратуры в урегулировании конфликтов в различных сферах правового регулирования, что повлекло усиление политического влияния прокурора субъекта в целом и территориальных прокуроров в частности. Своевременное реагирование руководителя прокуратуры субъекта на изменение социально-экономической ситуации в регионе и, как следствие, корректировка приоритетных направлений прокурорского надзора позволяют сохранять значение органов прокуратуры как актуального и современного института урегулирования конфликтов.

В *третьем параграфе* – «*Противодействие преступности как важнейшее направление в деятельности прокуратуры по преодолению региональной конфликтности*» – мы рассматриваем проблематику противодействия преступности со стороны органов прокуратуры при осуществлении надзорной работы. Вопросы противодействия общей преступности для регионов ЦФО стоят предельно остро, а для Ярославской области – особенно. По ЦФО Ярославская область по уровню криминализации стоит на 2 месте после г. Москвы. В связи с тем, что прокуратура как правоохранительный орган не обладает собственной оперативной службой, в полномочия прокурора входят только вопросы профилактики и предупреждения преступности, координация работы правоохранительных органов на данном направлении и надзор за их деятельностью, однако, правильно используя предоставленные полномочия, органы прокуратуры могут добиться значительных улучшений в криминогенной ситуации как в отдельном регионе, так в РФ в целом.

Совершая то или иное преступление, лицо или группа лиц изначально ставят себя против лица, потерпевшего от преступления, а также общества и государства, тем самым порождается конфликт интересов своей личности при совершении преступного деяния и интересов другого человека (потерпевшего), а также общества – быть защищенным от преступных посягательств и государства – находиться в состоянии безопасности своего социально-экономического функционирования, стабильности политической и правовой системы. Деятельность прокуратуры по противодействию преступности имеет важное предупредительное значение для пресечения конфликтогенных процессов, которые могут породить преступность помимо самого конфликта преступника, с одной стороны, и государства и общества – с другой. Нами указываются способы противодействия преступности со стороны прокуратуры: проведение надзорных проверок в целях

выявления криминогенных факторов, надзор за соблюдением региональных законов о противодействии преступности, надзор за законностью правовых актов в данной сфере, надзор за эффективностью оперативно-розыскной деятельности, надзор за законностью предварительного расследования, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В ходе исследования подробно рассматривается каждый из указанных способов с точки зрения их применимости и результативности.

В структуре прокурорского надзора анализируемых нами областей одно из узловых мест занимает надзор за соблюдением законодательства о борьбе с экстремизмом. В настоящее время для субъектов РФ ЦФО в обязательном порядке на первый план выходят вопросы миграционной политики, так как вокруг столичного региона формируются многочисленные точки концентрации лиц, выходящих из южных регионов. Практика работы показывает, что под ширмой экстремистских конфликтов зачастую стоят либо хулиганские, либо сугубо корыстные мотивы. Задачей прокурорского надзора является установление причин и условий возникновения подлинных экстремистских конфликтов, их своевременное предупреждение и ликвидация. Мы предлагаем некоторые законодательные изменения: усиление уголовной ответственности, изменение законодательных формулировок и т. д.

На основании изложенного, предлагаем ряд выводов: противодействие преступности в аспекте устранения конфликтогенных факторов и самих конфликтов является важнейшим направлением надзорной работы. В анализируемых регионах ЦФО уровень преступности на настоящий момент не является критическим, однако его дальнейшее нарастание может поставить под угрозу внутреннюю безопасность государства. В этой связи прокуратура как самостоятельными действиями, так и координацией деятельности органов правоохраны обязана принимать меры к ликвидации конфликтогенных факторов, порождающих преступность, своевременно и в полном объеме локализовывать преступные проявления (частная превенция) и добиваться устранения их негативных последствий (общая превенция), добиваясь в целом урегулирования конфликтных процессов. Определение базисов противодействия преступности в конкретном регионе напрямую зависит от степени участия в данном процессе органов прокуратуры. Эффективное предупреждение и противодействие преступности в целом и экстремистским проявлениям в частности является наиболее действенной гарантией стабильности правовой и политической систем общества.

*В четвертом параграфе – «Средства урегулирования конфликтов органами прокуратуры и проблема их совершенствования» –* получил исследование надзорный арсенал средств урегулирования конфликтов (предостережение о недопустимости нарушения закона, протест, представление (требование) об устранении нарушений закона, постановление о возбуждении административного или уголовного дела (последнее в настоящее время трансформировано в поста-

новление о направлении материалов в следственный орган для осуществления уголовного преследования). Выявив нарушения законов, установив обстоятельства, способствующие нарушениям, прокурор принимает меры к их устранению и недопущению в будущем, а также привлечению к установленной законом ответственности виновных лиц – универсальная для прокуратуры формула урегулирования конфликтов. Средства реагирования реализуются посредством письменных и устных актов прокурорского надзора. У прокурора есть множество способов воздействия на конфликтную ситуацию, начиная от предостережения о недопустимости нарушения закона и заканчивая постановлением об инициировании процедуры уголовного преследования. Все меры реагирования отличаются по своему характеру и влекут разные правовые последствия. Если предостережение о недопустимости закона носит во многом упредительный характер, целевое назначение данной меры реагирования – оказать воспитательное воздействие на возможного нарушителя закона, то постановление о направлении материалов в следственные органы влечет для состоявшегося правонарушителя самые неблагоприятные последствия – инициирование процедуры привлечения к уголовной ответственности, данная мера применяется в случае, если никакими другими мерами реагирования сложившуюся конфликтную ситуацию урегулировать невозможно и человека необходимо покарать, наказать за совершенное правонарушение. В зависимости от ситуации выбор средств реагирования прокурором для урегулирования конфликта зависит от характера нарушений закона, их причин, распространенности нарушений, вредных последствий, вызванных правонарушением, степени вины правонарушителей, соответственно применяются те или иные меры прокурорского реагирования, зачастую в комплексе или различных сочетаниях. При применении мер прокурорского реагирования в обязательном порядке необходимо учитывать, что прокуратура должна урегулировать конфликт, упредить возникновение подобных в дальнейшем, а не порождать новые конфликты взамен урегулированного, либо новые конфликты наряду с имеющимися, так как в данном случае теряется смысл существования органов прокуратуры.

По рассматриваемым областям приводятся статистические показатели работы. На основании изложенного сделаны следующие выводы: отечественное законодательство закрепляет в полномочиях прокурора, как представляется, действенный арсенал средств воздействия на конфликты. В Ярославской области по сравнению с Владимирской и Тверской областями значительно больше применено мер прокурорского реагирования, однако данное обстоятельство говорит не о том, что в Ярославской области совершается большее число нарушений закона: данные нарушения ярославскими прокурорами активнее выявляются, в результате чего и применено больше мер прокурорского реагирования, а, следовательно, прокуроры приняли участие в урегулировании большего количества конфликтов, что усиливает в конечном итоге влияние и значимость

органов прокуратуры. Однако ввиду постоянно меняющейся социально-экономической и политической ситуации в обществе необходимо дальнейшее совершенствование мер прокурорского реагирования, обеспечение их сбалансированности и в то же время эффективности. Правильное сочетание и применение различных мер прокурорского реагирования позволяет полностью урегулировать конфликт, применимость же мер прокурорского реагирования ввиду их разнообразия возможна уже как с момента возникновения конфликтогенных факторов, так и до момента полного урегулирования конфликта.

В *пятом параграфе – «Конфликтность взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления»* – нами излагаются проблемы, связанные с осуществлением прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления. Мы обосновываем мысль о невозможности существования органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) в сложившихся социально-экономических условиях, так как последние не имеют соответствующей бюджетной обеспеченности, а соответственно не могут эффективно исполнять возложенные на них обязанности. Как мыслится, необходимо заменить органы местного самоуправления на органы государственной власти районного (городского) звена для повышения эффективности деятельности системы управления. Значимость надзора за органами МСУ заключается в том, что на данном уровне власти принимают подавляющее большинство незаконных нормативных актов, в связи с чем прокурорский надзор в данной сфере должен быть актуализирован постоянно. Вниманием территориальных прокуратур охвачена законность действий должностных лиц ОМСУ, в том числе по соблюдению прав и свобод человека и гражданина. В первоочередном порядке это касается соблюдения законодательства о муниципальной службе и недопущении коррупционных проявлений, соблюдения бюджетного, природоохранного, земельного законодательства, законодательства о градостроительстве и выполнении национальных проектов, законодательства о социальном обеспечении населения. В ходе надзора за соблюдением ОМСУ законодательства РФ прокуратурой урегулируется весь спектр конфликтов, как между ОМСУ и гражданами, так и между органами государственной власти и ОМСУ. В то же время следует отметить особенность, возникающую при урегулировании конфликтов. Она заключается в том, что органы местного самоуправления по своей сути, как и прокуратура, являются органами власти. Имеют место ситуации, когда при урегулировании конфликтов намечается противодействие со стороны органов местного самоуправления и нежелание соглашаться с законными требованиями прокурора. В данной ситуации для органов прокуратуры выходит на первый план следующая задача – законными способами в соответствии с занятой позицией добиваться устранения нарушений и восстановления законности, вплоть до обращения в суд. Однако взаимодействие прокурора с ОМСУ проявляется не только в форме конфликта. ОМСУ совместно с органами прокуратуры разрабатывают общест-

венно значимые программы. Как представляется, решение значимых социально-экономических вопросов должно проводиться при активных консультациях с органами надзорной власти, дабы упредить возможные негативные последствия необдуманных решений ОМСУ. Подводя итог сказанному, нами делаются следующие выводы: территориальные органы прокуратуры со своей стороны путем надзора за законностью правовых актов органов местного самоуправления гарантируют единство законодательной базы как субъекта РФ, так и федерального законодательства в целом, фактически органы прокуратуры совместно с другими федеральными правоохранительными органами являются единственными представителями центральной власти на местном уровне, в результате чего укрепление законности и правопорядка на данном уровне власти является основным. Результатом данной работы является укрепление стабильности единого российского государства и соблюдение прав граждан РФ, что в свою очередь делает немалый вклад в укрепление как правовой, так и политической системы общества. Как основной вывод данной главы и результаты исследования следует указать, что деятельность прокуратуры субъекта РФ должна быть самым тесным образом приближена к особенностям социально-экономических процессов, протекающих в пределах соответствующей территории, эффективность работы прокуратуры в конфликтологическом плане будет напрямую зависеть от анализа данных процессов и внесения необходимых корректировок в прокурорский надзор, результативная деятельность прокуратуры по противодействию конфликтам не только укрепляет авторитет и значимость органа прокуратуры как института урегулирования конфликтов, но и усиливает политическое значение прокуратуры. Политическое значение и реализация в этой связи полномочий прокуратуры изначально присущи данному органу власти как никакому другому правоохранительному органу ввиду особого его статуса. Неправильная оценка или толкование данного статуса самими работниками прокуратуры, иными должностными лицами органов государственной власти, просто гражданами не только размывает значение прокуратуры, но и подрывает смысл существования отечественной прокуратуры в её современном виде. Сохранение прокуратуры именно как политико-правового института государственной власти по урегулированию конфликтов является действенной и эффективной гарантией внутренней безопасности государства, стабильности политической и правовой систем общества.

**В заключении** формулируются основные теоретические и практические выводы, подводятся итоги проведенного исследования относительно поставленных цели и задач исследования, намечаются перспективы дальнейшей работы над рассматриваемой темой.

**В приложениях** представлены статистические данные работы органов прокуратуры Ярославской, Владимирской и Тверской областей за 2004 – 2006 гг. по надзору за соблюдением федерального законодательства и иные статистические данные

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

*Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. Дьячков, Д. А. Конфликтологическая составляющая в деятельности прокуратуры РФ / Д. А. Дьячков // Бизнес в законе. – 2008. – № 3. – С. 34 – 36.

2. Дьячков, Д. А. Деятельность прокуратуры РФ по урегулированию правовых конфликтов в современной России / Д. А. Дьячков // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2007. – № 10. – С. 74 – 76.

3. Дьячков, Д. А. Проблемы прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления (на примере Ярославской области) / Д. А. Дьячков // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2007. – № 12. – С. 77 – 80.

4. Дьячков, Д. А. Основная функция прокуратуры – правозащита / Д. А. Дьячков // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2008. – № 1. – С. 71.

5. Дьячков, Д. А. Понятие и признаки юридического конфликта. Конфликтная юридическая деятельность органов прокуратуры / Д. А. Дьячков // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2008. – № 1. – С. 67 – 69.

*Иные публикации*

6. Дьячков, Д. А. Прокуратура как орган президентской власти / Д. А. Дьячков // Экономика, социология и право. – 2007. – № 12. – С. 86 – 89.

Подписано в печать 26.10.09. Формат 60x84/16.  
Бумага оф. Отпечатано на ризографе.  
Усл. печ. л. 1,43. Уч.-изд. л. 1,15.  
Тираж 100 экз. Заказ 30/09.  
Отдел оперативной полиграфии ЯрГУ  
150000 Ярославль, ул. Советская ,14