Абдиров Нургалым Мажитович. Координационная деятельность прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Абдиров Нургалым Мажитович;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Категория «координация» издавна в теории и на практике широко используется в сфере управленческих отношений, в том числе применительно и к деятельности правоохранительных органов. По отношению к функционированию органов прокуратуры в СССР применение межведомственной координации было обусловлено вначале потребностями практической деятельности, а затем в 70-е годы отличалось интенсивностью нормативного регулирования и научно-методического обеспечения. В полной мере это относилось и к деятельности прокуратуры Казахской ССР.

В постсоветское время функция координации у прокуратуры в государствах из числа бывших союзных республик, входящих в СССР, впервые на законодательном уровне была закреплена в Российской Федерации посредством включения в 1995 г. в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» статьи 8 о координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Данные положения были положительно восприняты в Республике Казахстан (далее – Казахстан), и в Законе Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 29 декабря 1995 г. в качестве основного ее направления определена координация деятельности государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью (п. 13 ст. 4, ст. 8-1). В последующем Указом Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 г. № 68 было утверждено Положение о Координационном совете Республики Казахстан (далее – Положение о Координационном совете) по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, с указанием в нем в качестве председателя совета Генерального прокурора Республики Казахстан.

В новом Законе Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI «О прокуратуре» координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы

с преступностью (п. 3 ст. 4) определена в качестве одной из задач прокуратуры и отнесена к ее иным направлениям деятельности (ст. 20)1.

Как показывает практика реализации прокурорами координационных полномочий, данная деятельность оказывает положительное влияние на состояние законности и правопорядка, вносит существенный вклад в повышение эффективности борьбы с преступностью в республике. Этому в значительной мере способствует также участие Генерального прокурора Республики Казахстан в качестве постоянного члена Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ.

Вместе с тем в организации и при осуществлении прокуратурой координационной деятельности в Казахстане в связи с наличием особенностей по предмету, кругу и объему координационных полномочий участников (субъектов) этой деятельности, имеется ряд проблем теоретического, правового, организационного, методического и иного характера, которые не были предметом специального и самостоятельного научного исследования. Соответственно, рассмотрение этих проблем, путей их разрешения, а также особенностей координации, их сущности, по сравнению с подобной деятельностью российской прокуратуры и других прокуратур государств – участников СНГ, относится к числу важных задач, решение которых связано с необходимостью проведения соответствующих теоретических разработок.

Имеющиеся российские и казахстанские научные исследования, проведенные в последнее время, посвящаются зачастую отдельным аспектам координации, осуществляемой прокуратурой в Республике Казахстан, в частности, применительно к деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений, по участию в координационной деятельности иных органов.

Во многих научных работах рассматриваются и другие проблемные вопросы координации, связанные с выявлением и расследованием преступлений, применением форм и методов ее осуществления. Вместе с тем,

1 Респуб. газета «Казахстанская правда», 2017. 3 июля, № 125 (28504).

до сих пор, не в полной мере исследованы и разработаны такие аспекты этого  
направления деятельности прокуратуры Казахстана, как: сущность

координационной деятельности, объем понятия «координация», предмет*,* основные направления и пределы ее осуществления, координационные полномочия прокурора и правовые средства их реализации.

Координационная практика в Казахстане также не отличается  
единообразием, особенно это касается подходов к организации, формам  
осуществления, оценке эффективности координации. Имеется потребность  
совершенствования правовых основ рассматриваемого направления

деятельности прокуратуры.

Изложенные обстоятельства указывают на необходимость исследования  
целого ряда теоретико-правовых и прикладных проблем координационной  
деятельности прокуратуры Республики Казахстан для повышения

эффективности противодействия преступным посягательствам, обеспечения законности и правопорядка в стране.

**Степень изученности и разработанности темы.** В теории прокурорско-надзорной деятельности, в целом, вопросы координации, осуществляемой прокуратурой Казахстана, в комплексном виде до настоящего времени не были предметом специального теоретического исследования, хотя отдельным направлениям этой деятельности посвящены ряд научных работ как российских, так и казахстанских ученых.

В 2006 г. Утибаевым Г.К. была защищена докторская диссертация на  
тему «Теоретико-прикладные проблемы координации деятельности

правоохранительных органов по предупреждению преступлений». Имеется также ряд публикаций ученых и практических работников по некоторым вопросам координационной деятельности прокуратуры Казахстана.

Наряду с этим целостного системного научного исследования проблем координации, осуществляемой прокуратурой Казахстана, до настоящего времени не проводилось. При этом следует особо отметить наличие пробелов в определении пределов координации, исследовании ее особенностей и основных

направлений, связанных с более широким предметом и кругом участников (субъектов) рассматриваемой деятельности.

**Объектом исследования** настоящей диссертации являются правовые  
отношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления  
прокуратурой Республики Казахстан координации деятельности по

обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, а также возникающие при этом проблемные вопросы, требующие научного разрешения.

**Предметом исследования** являются теоретические основы оптимальной  
организации и осуществления координационной деятельности прокуратуры  
Республики Казахстан; нормы законодательства, регулирующие данную  
деятельность, а также практика организации и осуществления прокуратурой  
координации деятельности правоохранительных органов и иных

государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

**Целью** **настоящего** **диссертационного** **исследования** является

разработка теоретических положений и практических рекомендаций в области совершенствования координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан и оптимизации ее осуществления в современных условиях на основе полномочий по организации взаимосогласованных совместных действий правоохранительных и иных государственных органов в сфере укрепления законности, правопорядка и борьбы с преступностью, с возложением на участников (субъектов) координации обязанностей по выработке и применению согласованных мер, с установлением ответственности за их исполнение.

**Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:**

- рассмотреть сущность и обосновать значимость координационной  
деятельности прокуратуры Казахстана по обеспечению законности,  
правопорядка и борьбы с преступностью;

- определить и раскрыть цели, задачи, принципы и правовые основы  
координационной деятельности прокуратуры Казахстана по обеспечению  
законности, правопорядка и борьбы с преступностью;

- предложить пути решения проблемы определения предмета и пределов  
координации;

- определить содержание организации координационной деятельности  
прокуратуры, ее основные организационные структуры;

- проанализировать практику координационной деятельности и  
выработать предложения по совершенствованию организационно-правовых  
основ этой деятельности;

- рассмотреть проблемы, связанные с определением участников  
(субъектов) координационной деятельности;

- охарактеризовать в целом и выделить оптимальные формы координации  
прокуратурой Казахстана деятельности правоохранительных и иных  
государственных органов;

- выявить общие проблемы координации прокуратурой Республики  
Казахстан деятельности правоохранительных и иных государственных органов,  
определить пути их разрешения и направления совершенствования данной  
деятельности;

- сформулировать научные положения по обоснованию предложений по  
совершенствованию действующего законодательства и прогнозирования  
дальнейшего развития координации, осуществляемой прокуратурой  
Казахстана.

**Методологической основой исследования** явились общенаучные и  
частнонаучные методы познания: исторический, логический, системный,  
конкретно-социологический, статистический, сравнительно-правовой,

формально-юридический и другие методы.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция Республики  
Казахстан, международные договоры, ратифицированные Парламентом  
Казахстана, законы Республики Казахстан, федеральные законы Российской  
Федерации, нормативные акты стран – участников СНГ, указы Президента  
Республики Казахстан и Президента Российской Федерации, приказы и иные  
организационно-распорядительные документы Генерального прокурора

Республики Казахстан, Генерального прокурора Российской Федерации и другие нормативные правовые акты, относящиеся к предмету исследования.

**Теоретическая** **основа** **исследования.** Существенный вклад в

формирование теоретической основы диссертационной работы внесли труды  
ученых, занимающихся исследованием общих проблем прокурорской и  
правоохранительной деятельности: А.И. Алексеева, В.И. Баскова,

С.Г. Березовской, В.П. Божьева, Ю.Е. Винокурова, В.Н. Галузо, К.Ф.Гуценко,  
Ю.А. Дмитриева, А.И. Долговой, В.В. Долежана, Е.Р. Ергашева,  
А.Ф. Козлова, А.П. Кизлыка, В.Д. Ломовского, В.В. Лунеева,

М.Н. Маршунова, И.А. Мирошниченко, М.Ю. Рагинского, Е.В. Ремизовой, В.М. Семенова, А.Ф. Смирнова, В.М. Спиридонова, А.А. Чувилева, М.А. Шапкина, В.Б. Ястребова и др.

В свою очередь**,** исследование конкретных вопросов координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью базировалось на научных трудах ряда советских, российских и казахстанских ученых, в том числе: Б.С. Абдрахмановой, К.И. Амирбекова, Д.М. Бакаева, Д.И. Байтукбаева, И.Ж. Бахтыбаева, В.Г. Бессарабова, А.Ю. Винокурова, С.И. Герасимова, Л.М. Давыденко, С.Б. Жунусова, С.К. Журсимбаева, В.К. Звирбуля, Р.Н. Зинурова, Ю.В. Капитоновой, Б.В. Коробейникова, В.В. Клочкова, Е.Г. Князевой, Ф.М. Кобзарева, В.Д Ломовского, М.М. Манукова, Т.Л. Маркелова, А.Х. Миндагулова, В.И. Рохлина, В.П. Рябцева, А.Я. Сухарева, М.С. Шалумова, В.И. Шинда, С.В. Якубова и других исследователей.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили как опубликованные на официальных сайтах Генеральных прокуратур Республики Казахстан, Российской Федерации, других государств – участников СНГ и в ведомственных научно-практических периодических изданиях материалы о заседаниях Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ, так и неопубликованные статистические данные и иная информация о координационной деятельности прокуратуры Казахстана.

Репрезентативность эмпирической базы диссертационного исследования  
обеспечили также анализ, обобщения, обзоры и иные информационно-  
аналитические данные Генеральной прокуратуры Республики Казахстан,  
Генеральной прокуратуры Российской Федерации, правоохранительных и иных  
государственных органов, результаты официальных социологических

исследований за 2010-2016 гг. по рассматриваемым вопросам.

Автором по специально разработанной анкете был проведен опрос 228 работников прокуратуры, правоохранительных и других государственных органов Актюбинской и Костанайской областей, осуществлено ознакомление с практикой деятельности координационных советов прокуратур Актюбинской, Костанайской и Кызылординской областей за 2012-2016 гг., при этом изучено 67 постановлений координационных советов, а также более 250 решений межведомственных совещаний правоохранительных и иных государственных органов по вопросам обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что в нем впервые рассмотрены теоретические и прикладные проблемы координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, сформулирована совокупность научных положений, имеющих существенное теоретическое и практическое значение для повышения эффективности реализации координационных полномочий прокуроров в сфере укрепления законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Новизна диссертационного исследования выражается:

- в обосновании позиции о правильности определения прокуратуры  
Республики Казахстан в качестве координатора деятельности

правоохранительных и других государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, а также, исходя из раскрытия автором по новому сущности и принципов координационной деятельности прокуратуры, о её значимости, важности и большом вкладе в

обеспечение общественной безопасности, противодействия преступности, защите прав и законных интересов граждан и организаций от противоправных посягательств;

в выделении особенностей организации и осуществления прокуратурой координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов в Республике Казахстан;

в авторском определении пределов, понятия участников (субъектов) и новых форм координации, осуществляемой органами прокуратуры Республики Казахстан, с формулированием предложений о закреплении ряда положений об этом в нормативном порядке;

в выявлении правовых и организационных проблем функционирования региональных координационных советов руководителей правоохранительных и иных государственных органов и определении путей их решения;

- в формировании научно обоснованных предложений по оценке  
эффективности координационной деятельности прокуратуры Казахстана и  
совершенствованию ее правового регулирования;

- в теоретико-правовом обосновании основных направлений  
совершенствования координационной деятельности прокуратуры Республики  
Казахстан.

**На публичную защиту выносятся следующие положения:**

1. Обоснованный автором вывод о том, что прокуратура Республики Казахстан, наделенная конституционными полномочиями осуществлять высший надзор за соблюдением законности на территории республики, в настоящее время является наиболее подходящей государственной структурой, способной качественно организовывать и осуществлять координацию деятельности правоохранительных и других государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в стране. Сущность данной координации заключается в согласованности деятельности по месту и времени, объединении усилий, и, как правило, в совместности действий этих органов, направленных на достижение цели и решение задач по

укреплению законности, правопорядка, повышению эффективности

противодействия противоправным деяниям.

Этот вывод подтверждается как теоретическими положениями, конституционными и иными законодательными нормами о координирующей роли прокуратуры, так и наличием практики реализации прокурорами координационных полномочий, свидетельствующей об эффективности воздействия, скоординированных прокуратурой мер на состояние законности, правопорядка и борьбы с преступностью в республике.

2. Выделенные соискателем особенностей координационной

деятельности прокуратуры Республики Казахстан по сравнению с подобной деятельностью прокуратур других государств-участников СНГ, состоящие:

*в более широком предмете координационной деятельности,* содержанием которого являются не только согласованная деятельность уполномоченных органов по борьбе с преступностью, но и действия по противодействию другим правонарушениям (проступкам, антисоциальным явлениям) и в целом, по обеспечению законности и правопорядка в стране;

*во включении в круг постоянных или временных членов Координационного совета* наряду с руководителями правоохранительных органов и руководителей других государственных структур, в том числе лиц, возглавляющих органы Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан и др.;

- *в организационной структуре координации,* при которой постоянно  
действующие координационные органы – координационные советы образованы  
и функционируют только на уровне Генеральной прокуратуры, прокуратур  
областей и приравненных к ним прокуратур Республики Казахстан. На уровне  
прокуратур городов и районов подобные органы отсутствуют и поэтому  
основной формой их координационной деятельности являются  
межведомственные совещания;

*- в объеме полномочий председателя Координационного совета по*

*обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью –  
Генерального прокурора Республики Казахстан,* который правомочен  
утверждать положения о территориальных координационных советах и их  
состав; информировать в обязательном порядке Президента Республики  
Казахстан о работе Координационного совета; обеспечивать, также как и  
председатели других координационных советов, заслушивание на заседаниях  
координационного совета отчетов не только должностных лиц

правоохранительных органов, но и других государственных органов о проводимой работе в рамках предмета координационной деятельности;

- *в механизме реализации прокурорами координационных полномочий,*отличающемся оптимальным сочетанием этих полномочий с надзорными  
полномочиями при досудебных расследованиях и выражающемся в создании  
следственно-оперативных групп, проведении оперативных совещаний

сотрудников правоохранительных органов под руководством прокурора, обеспечении надлежащего обмена информацией между органами дознания и органами следствия, согласованности, а в отдельных случаях и совместности оперативно-розыскной деятельности по уголовным делам, и использования других форм координации.

Эти особенности выступают в качестве дополнительного подтверждения обоснованности закрепления координирующего положения прокуратуры Казахстана среди правоохранительных и других государственных органов.

3. Уточнение круга участников (субъектов) координационных  
отношений, их правового статуса и обоснование предложения о нормативном  
закреплении обязанности для исполнения ими постановлений  
координационных и межведомственных совещаний в целях повышения  
эффективности обеспечения законности, правопорядка и борьбы с  
преступностью, качества выполнения обозначенных задач и функций, более  
полного удовлетворения общесоциальных, групповых и индивидуальных  
потребностей и интересов.

4. На основе анализа особенностей координационной деятельности

прокуратуры Республики Казахстан, впервые дополнительно *выделены наиболее эффективные формы этой деятельности* (кроме нормативно закрепленных)*,* такие как: совместные выезды представителей центральных аппаратов прокуратуры, правоохранительных и иных государственных органов на места с целью изучения состоянии законности и правопорядка в городах и районах и принятия ими неотложных мер по нейтрализации угроз общественной безопасности, правам граждан, профилактики правонарушений, а также формирование в регионах штабов по защите прав граждан в различных сферах отношений (предпринимательской, финансовой, социальной и др.), центров взаимодействия и сотрудничества в области религии и иные формы.

5. Предложения диссертанта по формированию основных подходов к оценке эффективности координационной деятельности прокуратуры в Республике Казахстан и направлений совершенствования этой деятельности, состоящие в следующем.

По теоретическому обоснованию:

- определение научно обоснованных критериев оценки эффективности  
координации как определенных измерителях полноты достижения целей  
координационной деятельности, учитывая, что для каждой формы, направления  
координации должен существовать свой критерий или группа критериев;

- введение обязательности учета и анализа количественных и  
качественных показателей координационной деятельности как основных и  
непосредственных измерителей эффективности;

- использование статистического (количественного) и качественного  
методов оценки (экспертами – вышестоящими прокурорами), а также метода  
изучения общественного мнения (определение уровня удовлетворенности  
граждан состоянием законности и правопорядка);

- выделение приоритетных направлений совершенствования  
координации.

По организационно-правовому обеспечению:

- осуществление подготовки организационно-распорядительного

документа (приказа) Генерального прокурора Республики Казахстан с определением в нем основных задач координации в современных условиях, с введением ведомственных статистических отчетов о координационной деятельности прокуратуры, с указанием в этом документе критериев и порядка оценки эффективности, приоритетных направлений повышения действенности указанной деятельности;

- принятие прокурорами областей Республики Казахстан дополнительных  
мер организационно-правового характера по регламентации координационной  
деятельности подчиненных прокуроров городов, районов с учетом специфики  
их функционирования на определенных территориях.

6. Научные положения, обосновывающие необходимость

совершенствования законодательных основ организации и осуществления координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан, в том числе путем:

разработки проекта Закона Республики Казахстан «О взаимодействии и координации деятельности государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью» с определением в нем предмета, целей, задач, принципов, направлений, форм межведомственного взаимодействия и координации, функций, компетенции, правового статуса участников (субъектов) координационной деятельности, их ответственности за невыполнение координационных мероприятий, а также о формах взаимодействия и сотрудничества государственных структур на межгосударственном уровне и др.;

дополнения Закона Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI «О прокуратуре» специальной главой «О координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью», определяющей полномочия и компетенцию прокуроров различных уровней при осуществлении ими координационной деятельности и другие положения, конкретизирующие общие нормы Закона Республики Казахстан «О взаимодействии и координации деятельности государственных

органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью»;

дополнение подпункта 7 пункта 2 статьи 38 указанного закона о прокуратуре следующими словами: «обеспечивает взаимодействие правоохранительных органов по борьбе с преступностью на межгосударственном уровне»;

дополнение пункта 11 Указа Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью» абзацем 8 в следующей редакции: «решения Координационного совета для всех субъектов координации являются обязательными для исполнения».

**Теоретическая значимость исследования** определяется тем, что содержащиеся в нем концептуальные выводы, предложения и рекомендации вносят определенный вклад в развитие теории прокурорской деятельности, обогащают ее новыми знаниями об объекте и предмете исследования и могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Сформулированные в диссертационной работе выводы и предложения применимы для совершенствования научных основ организации и осуществления координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан, а также могут учитываться при проведении сравнительных правовых исследований учеными и практическими работниками прокуратур других государств и, в первую очередь, государств – участников СНГ.

Это выражается в выявленных закономерностях развития

рассматриваемого направления деятельности прокуратуры республики, определении путей его совершенствования, в сформулированной автором модели оценки эффективности координационной деятельности в республике.

**Практическая значимость** определяется возможностью применения полученных диссертантом научно обоснованных выводов, предложенных рекомендаций в ходе координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан, прокуратуры Российской Федерации и других прокуратур государств – участников СНГ, при участии в правотворческой деятельности,

при формировании предложений по совершенствованию законодательства и  
издании ведомственных нормативных правовых актов, при разработке  
рекомендаций, направленных на повышение эффективности этой деятельности,  
а также в процессе обучения студентов по дисциплине «Прокурорский

надзор», в системе повышения квалификации прокурорских работников и сотрудников правоохранительных и других органов указанных выше государств.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в 7 научных статьях, 4 из которых опубликованы в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации, а также в монографии.

С основными положениями данного исследования автор выступал на  
круглом столе «Проблемы координации прокурором деятельности

правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (29 апреля 2015 г., г. Москва), на научно-практических конференциях: «ХХI век: Проблемы формирования правового, демократического, светского и социального государства в Республике Казахстан» (20 декабря 2016 г., г. Алматы); «Актуальные проблемы права: глобализационные процессы и их влияние на состояние и перспективы усовершенствования законодательства» (15 февраля 2017 г., г. Астана).

Результаты диссертационного исследования заслушивались и

обсуждались на заседании отдела проблем организации прокурорской деятельности НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и использованы в работе прокуратуры Актюбинской области (акт о внедрении от 25.01.2017); в учебном процессе Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан (акт о внедрении от 16.03.2017), Института истории и права КазНПУ им. Абая (акт о внедрении от 13.02.2017), Актюбинского регионального государственного университета им. К. Жубанова (акт о внедрении от 15.05.2017).

**Структура работы** обусловлена целью*,* задачами исследования, логикой изложения материала и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.