

На правах рукописи

АБДИРОВ НУРГАЛЫМ МАЖИТОВИЧ

**КООРДИНАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ, ПРАВОПОРЯДКА
И БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

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

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Кобзарев Федор Михайлович

Официальные оппоненты: Григорьев Виктор Николаевич
доктор юридических наук, профессор
ФКУ «Научно-исследовательский институт
Федеральной службы исполнения наказания»,
группа подготовки научно-педагогических и
научных кадров аппарата ученого секретаря
адъюнктуры, докторантуры, ведущий научный
сотрудник

Шобухин Владимир Юрьевич
кандидат юридических наук, доцент
прокуратура Свердловской области,
учебно-методический отдел, прокурор

Ведущая организация ФГКОУ ВО «Московский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Защита диссертации состоится 29 мая 2018 г. в 14 ч. 30 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.03 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

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

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

Автореферат разослан 23 марта 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

К.В. Камчатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 закреплённых), такие как: совместные выезды представителей центральных аппаратов прокуратуры, правоохранительных и иных государственных органов на места с целью изучения состояния 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 измерителей 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: «XXI 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснованы актуальность, научная новизна темы исследования, определены ее практическая и теоретическая значимость, основные цели и задачи, объект и предмет исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, приведены данные об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Сущность, цели и правовые основы координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан»** включает три параграфа.

В первом параграфе *«Понятие и сущность координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан»* рассмотрен процесс становления, развития и существо координационной деятельности казахстанской прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в историко-правовом сравнении с аналогичной деятельностью прокуратур союзных республик СССР и государств – участников СНГ. Сделан вывод о том, что в Республике Казахстан прокуратура, как и в ряде других государств – участников СНГ вследствие обладания ею многофункциональностью и наделения широкой надзорной компетенцией по утверждению законности в стране, в том числе возможностью воздействия на деятельность правоохранительных и других поднадзорных государственных органов, является наиболее подходящей структурой государства, способной обеспечить на надлежащем уровне консолидацию всех государственных органов, согласованность их действий в противодействии преступности и иным правонарушениям.

Определяя понятие и сущность координационной деятельности

прокуратуры в современных условиях развития Казахстана, прежде всего, следует исходить из того, что согласно Положению о Координационном совете, координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, осуществляется органами прокуратуры Казахстана на нормативно-правовой основе, в рамках постоянно действующих координационных советов, которые создаются при Генеральной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах.

Результаты сравнительно-правового анализа внесистемной координации, осуществляемой прокуратурами различных государств, позволили диссертанту определить сущность «прокурорской» координации, состоящей в осуществлении по месту и времени объединения сил, средств, методов, согласованности и, как правило, совместной деятельности правоохранительных и других государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. При этом координация проводится с подчинением ведомственных интересов государственным, с установлением персональной ответственности за результативность координационных мероприятий, с использованием принципа централизации прокурорской системы, подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Республики Казахстан. Каждый вышестоящий прокурор в пределах своей компетенции наделен правом координировать деятельность не только правоохранительных органов своего уровня, но и всех нижестоящих прокуроров и соответствующих их уровню правоохранительных органов. Эти полномочия реализуются посредством издания приказов, указаний, принятия решений коллегиями, координационными совещаниями, которые предполагают обязательность для исполнения подчиненными прокурорами.

Автором поддерживаются выводы ученых о том, что в системе координационных отношений следует различать комплексно-территориальную и ведомственно-отраслевую координацию. При этом комплексно-территориальная координация – это разработка, обсуждение и согласованное

осуществление всей совокупности социальных, экономических, воспитательных и правовых мер по укреплению законности и противодействию преступности. Организационной основой такой координации является комплексное планирование предупреждения правонарушений и преступлений на всей территории республики силами высших государственных органов Казахстана, а также центральными и местными исполнительными органами и маслихатами.

Ведомственно-отраслевая координация призвана обеспечивать взаимосвязь и целеустремленность в работе правоохранительных органов, а также согласованность мероприятий прокуратуры с другими государственными органами, общественными организациями по решению общих задач. Организующая роль в координации правоохранительной деятельности отводится прокуратуре.

Во втором параграфе *«Цели, задачи и принципы координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан»* обосновываются выводы о том, что целью координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан является повышение эффективности деятельности государственных органов в обеспечении законности, правопорядка и борьбы с преступностью в республике, достижение которой связано с последовательным решением определенных задач.

В свою очередь, задачи координации состоят, прежде всего, в организации и осуществлении согласованности действий, объединения сил и средств как правоохранительных органов, так и иных государственных органов, являющихся субъектами координационных правоотношений, по обеспечению надлежащей охраны общественных отношений от противоправных посягательств, защиты прав и законных интересов граждан, по созданию условий безопасности личности.

К числу первостепенных задач координации также относятся:

- определение основных направлений борьбы с преступностью на основе анализа состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирования

тенденций развития преступности и иных правонарушений;

- выработка согласованных, в том числе совместных, предложений по совершенствованию законодательства по предмету координационной деятельности;

- формирование единообразной практики в применении норм законодательства, направленного на борьбу с преступностью и иными правонарушениями и др.

Принципы координационной деятельности прокуратуры как основополагающие начала, закрепленные в законодательстве и вытекающие из положений законов, позволяют более глубоко постигнуть и фактическое содержание «прокурорской» координации. К числу таких основных начал координации в работе отнесены принципы: законности; равенство субъектов координации при постановке вопросов, разработке рекомендаций и координационных мероприятий; гласности; подчинения ведомственных интересов общегосударственным; недопустимости вмешательства в чужую компетенцию; персональной ответственности за результаты выполняемых мероприятий и другие.

В третьем параграфе *«Правовые основы координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов и иных государственных органов в Республике Казахстан»* отмечается, что нормативную базу координационной деятельности прокуратуры республики в первую очередь составляют Конституция Республики Казахстан, законы Республики Казахстан, международные договоры и соглашения, Положение о Координационном совете, приказы и другие организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Республики Казахстан. Кроме того, при осуществлении координации необходимо руководствоваться также законами и другими нормативными правовыми актами, регламентирующие уголовно-процессуальную, оперативно-розыскную, административную, финансовую, налоговую и другие виды деятельности, направленные на обеспечение законности, правопорядка и борьбу с преступностью.

Немаловажное значение для соблюдения принципов равенства субъектов координации, невмешательства в чужую компетенцию имеют статусные законы и иные нормативные правовые акты, на основании которых функционируют правоохранительные и другие государственные органы, руководители которых являются членами постоянно действующих координационных советов. В связи с этим автором отмечается, что одним из недостатков содержания данных нормативных актов, особенно касающихся правоохранительных органов, является отсутствие в них положений об обязанности участия в рассматриваемой координационной деятельности и об обязательности для исполнения работниками этих органов решений координационных советов.

В работе обращается внимание также на необходимость учета при осуществлении координационной деятельности содержания документов и решений Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ (КСГП). Несмотря на то, что в данном случае непосредственными объектами координации являются генеральные прокуроры стран-участников, эта согласованная деятельность зачастую распространяется и на всю систему правоохранительных органов, так как одобренные решения КСГП по общим мерам и подходам по противодействию преступности и иным правонарушениям в последующем реализуются на национальном уровне и, как правило, посредством координационной деятельности прокуратуры.

В международном правовом аспекте, по мнению автора, не в полной мере используются при координации решения и рекомендации Международной ассоциации прокуроров (МАП), Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП), положения международных договоров о взаимодействии государственных органов в сфере борьбы с преступностью.

По итогам рассмотрения предлагается ряд правовых новелл, направленных на совершенствование законодательства о координации, в том числе обосновывается необходимость принятия отдельного специального закона Республики Казахстан о взаимодействии и координации и внесения изменений в действующий закон о прокуратуре республики.

Во второй главе **«Организация, участники и формы координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан»**, состоящей из трех параграфов, рассмотрены вопросы организационного обеспечения, правового статуса субъектов и форм координации.

В первом параграфе *«Организационные структуры и содержание организации координационной деятельности прокуратуры в Республике Казахстан»* раскрывается сущность и основное содержание структуры и, в целом, организация координационной деятельности прокуратуры. При этом обращается внимание на то, что основными организационными структурами этой деятельности являются постоянно действующие координационные советы, создаваемые на уровне Генеральной прокуратуры, прокуратур областей и приравненных к ним прокуратур Казахстана (транспортных, военных). При этом в отличие от прокуратур других государств – участников СНГ подобные структуры на районном (местном) уровне отсутствуют и в связи с этим прокуроры городов, районов участвуют в заседаниях областных координационных советов и используют основную для них форму координации – проведение межведомственных совещаний. Это обуславливает необходимость со стороны прокуроров областей соответствующей регламентации координационной деятельности городских и районных прокуроров.

Дополнительно в диссертации отмечаются особенности образования координационных советов при прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратур, состоящие в утверждении их состава председателем Координационного совета, а также то, что состав координационных советов состоит из постоянных членов и членов с временно делегированными полномочиями.

К числу особенностей деятельности координационных советов относится наличие специфических полномочий координационных советов по организации заслушивания на заседаниях этих советов отчетов руководителей

правоохранительных и иных государственных органов о проделанной работе по предмету координационной деятельности.

При рассмотрении содержания организации координации диссертантом выделяются такие ключевые элементы, как информационно-аналитическое обеспечение, прогнозирование и планирование, контроль и проверка исполнения координационных мероприятий, ведение учета работы и делопроизводства координационной деятельности.

В качестве дополнительного элемента организации координации в работе выделяется значимость и механизм взаимодействия прокуратуры, других государственных органов с общественными структурами, представителями гражданского общества, осуществляемого в рамках координационной деятельности. При этом указывается, что эффективность подобного взаимодействия обеспечивается особенно в сфере предупреждения преступности и иных правонарушений, проведения правового просвещения.

Во втором параграфе *«Участники координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан»* проводится сравнительный анализ законодательства Республики Казахстан, государств – участников СНГ и научных мнений по поводу правового статуса участников координационной деятельности (субъектов координационных отношений) по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью из числа правоохранительных и других государственных органов. При этом в качестве основы для раскрытия понятия «участник» координационной деятельности рассматривается в первую очередь состав членов Координационного совета, выступающего вместе с органами, которые он возглавляет в качестве субъекта (или участника) координационных отношений.

Далее отмечается, что деление членов координационных советов на постоянных и временных, а также отнесение к ним наряду с руководителями правоохранительных органов и руководителей ряда других государственных органов является отличительной особенностью координационной деятельности прокуратурой Республики Казахстан.

В соответствии с Положением о Координационном совете постоянными членами Координационного совета при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан являются: Генеральный прокурор Республики Казахстан; Председатель Комитета национальной безопасности Республики Казахстан; Председатель Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции; Директор службы внешней разведки Республики Казахстан «Сырбар»; Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета; Министр внутренних дел Республики Казахстан; Министр юстиции Республики Казахстан. Членом Координационного совета, с временно делегированными полномочиями, является председатель Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан, который обладает правом голоса при принятии решений и участвует в заседаниях в зависимости от характера рассматриваемого вопроса. Подобный подход используется и при формировании координационных советов при прокуратурах областей и приравненным к ним прокуратурам.

В работе также обращается внимание на то, что в соответствии с Положением о Координационном совете к числу правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью, относятся органы, наделенные функциями по проведению оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия.

По мнению автора, отнесение государственных органов, содержание деятельности которых непосредственно направлено на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений (именуемых правоохранительными), к числу участников (субъектов) координационной деятельности по функциональным критериям, является наиболее приемлемым и оптимальным, и должно иметь одинаковое нормативное закрепление для всех государств – участников СНГ.

Относительно укрепления правового статуса участников (субъектов) координационной деятельности диссертантом, как указывалось ранее,

предлагается, в первую очередь, нормативно закрепить обязанности всех участников координации исполнять координационные решения и нести ответственность в случае ненадлежащего их исполнения. Кроме того, было бы желательным предоставить председателю координационного совета право запрашивать информацию, необходимую для осуществления координации, создавать межведомственные рабочие группы, регламентировать координационную деятельность прокуроров городов, районов и др.

Кроме того, в работе отмечается, что в заседаниях координационных советов, межведомственных совещаниях и других координационных мероприятиях могут принимать участие и другие приглашенные лица, (заместители руководителей, руководители общественных организаций, судьи, депутаты и др.). Однако, они и представляемые ими организации и объединения, не являются субъектами (участниками) координации. К примеру, суды, судьи в силу их особого конституционного статуса не могут быть участниками координационных отношений и с ними, так же, как и со средствами массовой информации отношения в борьбе с преступностью строятся отношения на условиях взаимодействия.

В третьем параграфе *«Формы координации прокуратурой деятельности правоохранительных и иных государственных органов в Республике Казахстан»* отмечается, что форма координационной деятельности прокуратуры представляет собой структуру содержания координации, способ ее существования в окружающей нас действительности, ее внешнее проявление. К основным формам координации, согласно Положению о Координационном совете, относятся: взаимный обмен оперативной и другой информацией о состоянии преступности и законности; планирование и реализация скоординированных мероприятий, направленных на активизацию борьбы с преступностью и правонарушениями; совместное обсуждение состояния преступности и правопорядка в отдельных регионах и в целом по стране; создание межведомственных рабочих групп; совместные выезды в регионы республики для проведения проверки и оказания практической

помощи местным государственным органам в организации борьбы с преступностью; заслушивание на заседаниях Координационного совета отчетов должностных лиц правоохранительных и других государственных органов о проводимой работе по предупреждению преступности и правонарушений; издание совместных актов; совместное проведение пресс-конференций, круглых столов с обсуждением проблем борьбы с преступностью; взаимное использование возможностей правоохранительных и иных государственных органов для повышения квалификации работников; оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности правоохранительных органов в процессе борьбы с преступностью.

Данный перечень не является исчерпывающим в связи с тем, что на практике применяются и иные формы координации. В качестве примера приводятся такие формы, как проведение совместных коллегий прокуратуры и других государственных органов (министерств, комитетов), подготовка совместных предложений для включения в региональные и местные программы по борьбе с преступностью, отдельными антисоциальными явлениями и др.

Из перечисленных выше форм координации выделяются наиболее эффективные, к числу которых отнесены совместные выезды представителей центральных аппаратов прокуратуры, правоохранительных и иных государственных органов на места с целью изучения состояния законности и правопорядка в городах и районах и принятия ими неотложных мер по нейтрализации угроз общественной безопасности, правам граждан, профилактики правонарушений, а также формировании 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.

Отдельно автором рассматриваются также формы взаимодействия в рамках международного сотрудничества, особенно прокуратур приграничных областей по вопросам борьбы с преступностью.

В третьей главе **«Проблемы и пути совершенствования координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан»**, состоящей из двух параграфов рассматриваются теоретические и прикладные проблемы координации и предлагаются пути их решения.

В первом параграфе *«Теоретические и прикладные проблемы координации прокуратурой деятельности правоохранительных и иных государственных органов в Республике Казахстан»* выделяются концептуальные проблемы, связанные с разграничением объемов понятий «взаимодействие» и «координация», с определением особенностей координации, осуществляемой прокуратурой республики, по сравнению с подобной деятельностью других прокуратур государств – участников СНГ, состоящих, во-первых, в более широком предмете координационной деятельности; во-вторых, во включении в круг участников (субъектов) координации наряду с правоохранительными органами и их руководителями других государственных структур и лиц, их возглавляющих; в-третьих, в организационной структуре координации, при которой постоянно действующие координационные органы – координационные советы образованы и функционируют только на уровне Генеральной прокуратуры и прокуратур областей и приравненных к ним прокуратур, а на уровне прокуратур городов и районов подобные органы отсутствуют; в-четвертых, в объеме полномочий председателя Координационного совета Республики Казахстан – Генерального прокурора республики и председателей иных координационных советов; в-пятых, в механизме реализации прокурорами координационных полномочий.

В работе, фактически по каждой из перечисленных особенностей, выделяются и анализируются теоретические и прикладные проблемы, формируются предложения по их разрешению. При этом обращается внимание на то, что ряд положений о координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан, отличающихся от подобных положений рассматриваемой деятельности других прокуратур государств – участников

СНГ, являются более четкими, обоснованными и могут быть использованы для применения в практической деятельности прокуратур иных государств.

К примеру, по мнению диссертанта, казахстанским законодательством, по сравнению с российским, более четко определен перечень государственных органов, участвующих в противодействии преступности.

В числе проблем и особенностей координации в диссертации дополнительно рассматриваются вопросы, связанные с координационной деятельностью прокуратуры Республики Казахстан по противодействию коррупционным преступлениям и правонарушениям, экстремизму и терроризму. При этом автор приходит к выводу, что ключевая роль в этих вопросах принадлежит органам прокуратуры, несмотря на то, что, к примеру, законами Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму» и от 18 февраля 2005 г. № 31 «О противодействии экстремизму» координация деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сфере противодействия терроризму возложена на Комитет национальной безопасности Республики Казахстан, а также на акиматы всех уровней в рамках антитеррористических комиссий. Однако, органы прокуратуры республики, наряду с осуществлением надзора за исполнением законов о противодействии экстремизму и терроризму, не остаются в стороне от участия в противодействии этим преступным проявлениям и на постоянной основе организуют и проводят координационные мероприятия и в этих сферах отношений.

Во втором параграфе *«Оценка эффективности и основные направления совершенствования координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан в современных условиях»* под эффективностью координационной деятельности предлагается понимать уровень достижения цели и решения поставленных задач, материализованных в виде полученного положительного результата в адекватные сроки, с учетом затраченных на его достижение средств и ресурсов. В свою очередь, при оценке эффективности координации, по мнению диссертанта, необходимо руководствоваться выработанным в

научной литературе подходом, состоящим, во-первых, в учете количественных статистических данных о заседаниях координационных советов, координационных мероприятиях, выездах в регионы и др., во-вторых, в анализе результатов опросов населения о деятельности государственных органов по обеспечению законности и правопорядка, реальному обеспечению безопасности граждан (в определении уровня доверия общественности к органам прокуратуры, правоохранительным и другим органам результатами проведения скоординированных мероприятий), в-третьих, в обобщении мнений (выводов) экспертов (вышестоящих прокуроров), позволяющим оценить качественную составляющую координационной деятельности.

Существующая в Казахстане система оценки эффективности координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью не выработала единого мерил такой оценки, поэтому на практике к вопросу оценки эффективности координационной деятельности прокуратур в регионах подходят по-разному с использованием различных критериев и показателей эффективности. В республике не разработаны нормативные правовые акты, регламентирующие порядок оценки эффективности координационной деятельности прокуратуры.

Другой проблемой для казахстанской прокуратуры является отсутствие единых методик проведения проверок по оценке эффективности координационной деятельности. В этом аспекте примечательно, что при определенной конкретизации вопросов методики проведения, как комплексной, так и отраслевой проверок, по мнению автора, данные оценки, можно использовать и для оценки эффективности координации.

В Казахстане трудности в оценке эффективности координационной деятельности прокуратур создаются и из-за отсутствия специальной формы статистической отчетности по результатам координационной деятельности прокуратур, например, такой, которая существует в системе российской прокуратуры – статистический отчет по форме КДПО. Наличие такой формы отчетности исключало бы какие-либо субъективные факторы, существующие

при оценке эффективности координационной деятельности нижестоящих прокуратур, вышестоящими прокурорами.

Исходя из этого, автором вносятся следующие предложения.

1. Конкретизировать в Законе Республики Казахстан «О прокуратуре», в Положении о Координационном совете и в других нормативных правовых актах понятие «эффективность координационной деятельности прокуратуры», а также определить основные задачи этой деятельности.

2. Подготовить организационно-распорядительный документ (приказ) 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.

3. В качестве критериев оценки эффективности координации как определенных измерителей полноты достижения целей координационной деятельности рассматривать уровень влияния проведенных скоординированных мероприятий на состояние законности, правопорядка и борьбы с преступностью. При этом учитывать, что для каждого конкретного случая, направления, формы координации будет существовать свой критерий или группа критериев.

4. При оценке эффективности координации добиваться соблюдение требований об объединении количественных и качественных показателей, об их достоверности, сопоставимости и достаточности.

5. Обеспечивать использование статистического (количественного) и качественного методов оценки эффективности координации экспертами (вышестоящими прокурорами), а также метода изучения общественного мнения (в том числе уровня удовлетворенности граждан состоянием законности и правопорядка).

В **заключении** излагаются основные результаты исследования, сформулированы краткие теоретические и прикладные выводы, предложения

по совершенствованию законодательства о координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан.

**Основные научные результаты диссертации опубликованы в
следующих работах автора:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. *Абдиров, Н. М.* Формы координации прокурорской деятельности правоохранительных и иных государственных органов / Н.М. Абдиров // Вестн. Оренбург. гос. ун-та. – 2015. – № 13 (188). – С. 4–10. – 0,3 п.л.

2. *Абдиров, Н. М.* Координационная деятельность прокуратуры Республики Казахстан по противодействию коррупции: опыт правового и организационного обеспечения / Н.М. Абдиров, Ф.М. Кобзарев // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. – 2015. – № 5 (49). – С. 96–102. – 0,35 п.л. (авторство не разделено).

3. *Абдиров, Н. М.* Правовые основы координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан: проблемы и пути совершенствования / Н.М. Абдиров // Тр. Оренбург. ин-та (филиала) МГЮА. – 2017. – № 1 (31). – С. 101–104. – 0,3 п.л.

4. *Абдиров, Н. М.* О проблемах оценки эффективности координационной деятельности прокуратуры в Республике Казахстан // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. – 2017. – № 3 (59). – С. 84–88. – 0,35 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

1. *Абдиров, Н. М.* Роль и особенности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью в Республике Казахстан / Сб. материалов круглого стола (29 апр. 2015 г. г. Москва) «Проблемы координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» / под ред. Ф.М. Кобзарева. – М.: Акад. Генеральной

прокуратуры Рос. Федерации, – 2015. – С. 19–25. – 0,4 п.л.

2. *Абдиров, Н. М.* Координационная деятельность прокуратуры Актюбинской области по борьбе с преступностью / Н.М. Абдиров // Вестн. Казахско-русского междунар. ун-та. – 2015. – № 2 (11). – С. 55–58. – 0,35 п.л.

3. *Абдиров, Н. М.* Координационная практика прокуратуры Республики Казахстан по расследованию преступлений / Н.М. Абдиров, Ф.М. Кобзарев // Следственная практика. – 2015. – № 197. – С. 3–9. – 0,35 п.л. (авторство не разделено).

Монография:

Абдиров, Н. М. Координационная деятельность прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью: опыт теории и практики: монография / Н.М. Абдиров. – Алматы, 2015. – 146 с. – 7,65 п.л.

Общий объем публикаций составил 10,05 п.л.