

УДК 343.13

**УЧАСТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В КАЗАХСТАНЕ**

Хангелді Нүрдәулет Ескелдіұлы

nkhangeldi@mail.ru

Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилева, Нур-Султан, Казахстан
Научный руководитель – Б.М. Сметлаев

Казахстанская прокуратура как правоохранительный орган занимает ключевое место в системе государственной власти. На основе тщательного и постоянно обновляемого анализа верховенства закона он должен определять концептуальные положения, необходимые для установления приоритетов в области координационной деятельности. Координация как функция прокуратуры связана с вопросами обеспечения законности во всех ветвях государственной власти, и это в первую очередь объясняется важностью влияния результатов этой деятельности на укрепление верховенства закона, обеспечение защиты общества от преступности и эффективности государства.

Координация должна осуществляться под руководством определенного органа. Обращаясь к истории развития координационной деятельности по борьбе с преступностью, следует отметить, что предметом долгого обсуждения (дискуссии) среди ученых и практиков, не прекращающегося до сегодняшнего времени в юридической литературе, является вопрос, кто должен координировать деятельность различных субъектов правоохранительной деятельности в борьбе с преступностью. Одни полагают, что поскольку борьба с преступностью осуществляется правоохранительными органами, в основном, входящими в структуру исполнительной власти, то координационная деятельность должна осуществляться правительством и его органами на местах, т.е. исполнительными органами. Другие считают, что только прокуратура, в силу своих специальных полномочий, направленных на обеспечение законности, точного и единообразного применения законов, способна обеспечить наиболее эффективную координацию деятельности правоохранительных органов [1].

Чтобы правоохранительные органы могли осуществлять координационную деятельность, они должны иметь специальные полномочия. Это необходимое условие для каждой функции. Отсутствие полномочий – серьезное препятствие в борьбе с преступной деятельностью.

Однако компетенция прокуратуры напрямую связана с ее правовым статусом – с правовым статусом прокуратуры и учреждений, которые наделены совокупностью полномочий для осуществления своих функций, отражающих их место и роль в обществе и государстве.

В соответствии с пунктом 1 статьи 20 Закона Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О Прокуратуре» (далее – Закон) Координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляется органами прокуратуры в целях обеспечения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий при реализации общих задач. Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, которые создаются при Генеральной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах.

В своей книге «Прокурорский надзор Республики Казахстан» С. К. Журсимбаев считает важным, что реализация высшего правового надзора за законностью в стране способствует органам прокуратуры иметь полную информацию о состоянии борьбы с преступностью, о роли каждого правоохранительного органа в этом вопросе, а также наличие у прокуратуры обширной и объективной информации о состоянии преступности, качество расследования, причины и обстоятельства, способствующие его совершению, в исходе рассмотрения уголовных дел в суде. Поэтому ответственность за координационную деятельность правоохранительных органов возложена на прокуратуру, а не на другие правоохранительные органы.

Таким образом, ведущая роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов определяется тем, что, выполняя надзорные функции и тем самым влияя на иные правоохранительные органы, прокуратура ориентирует и акцентирует их деятельность.

На наш взгляд, распространение координирующих полномочий прокуратуры на другие правонарушения не должно вызывать беспокойства в силу следующих обстоятельств. В первую очередь, это не противоречит основополагающим нормам Конституции Республики Казахстан, одна из ведущих задач прокуратуры - защита прав и свобод человека и гражданина. Как известно, права человека нарушаются не только в результате совершения преступлений, это может иметь место и в других сферах правоотношений. Кроме того, правоохранительные органы в той или иной степени затрагивают этот вопрос в процессе координации действий по борьбе с преступностью.

Координация деятельности правоохранительных органов в настоящее время прочно вошла в повседневную практику борьбы с преступностью и иными правонарушениями, их предупреждения и стала неотъемлемым условием успешной борьбы с ними. Повсеместно в регионах прокуроры возглавляют координационные советы правоохранительных органов, которые принимают и осуществляют взвешенные и согласованные меры по борьбе с отдельными видами преступлений, по решению актуальных вопросов профилактики правонарушений. Органы прокуратуры в деле борьбы с преступностью и нарушением законности активно взаимодействуют с местными представительными органами. Прокуроры информируют акимов и маслихаты о состоянии законности и правопорядка на соответствующей территории, о недостатках в работе правоохранительных органов, о необходимости принятия тех или иных мер профилактического характера [4].

Согласно статье 4 Закона одной из основных задач прокуратуры является координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью [5].

В. Б. Ястребов считает, что возможность и необходимость координации деятельности по борьбе с преступностью коренятся в наличии системы постоянных профессиональных связей между правоохранительными органами, единстве их целей, общности правовой базы, определяющей направления действий по борьбе с преступностью, процессуальные основы правоохранительной деятельности, формы и правовые средства ее осуществления. Устойчивость профессиональных связей между отдельными элементами правоохранительной системы играет основополагающую роль в нахождении оптимальных стабильных организационных форм обеспечения их согласованной деятельности. Распространение координационных связей только на систему правоохранительных органов отнюдь не исключает деловых контактов органов прокуратуры с другими государственными органами и организациями. Соответствующие отношения, безусловно, есть, но они имеют иную природу. Применительно к такого рода органам и организациям можно говорить не о координации, а о взаимодействии с ними. В частности, прокуратура ведет активную линию на поддержание постоянного взаимодействия с контролирующими органами [6].

Одинакового мнения придерживается В.Г. Бессарабова, который считает, что необходимо расширить состав участников координации деятельности по борьбе с преступностью, в том числе законодательно закрепить возможность привлечения к ней представителей органов государственного контроля (надзора) органов исполнительной власти, предусмотреть необходимость осуществления органами прокуратуры координации по разработке и применению законов, регламентирующих борьбу с преступностью [7].

Надзорные полномочия прокуратуры, входящей в государственный механизм, наделенной согласно Закону организующей ролью, не только придают ее деятельности, в том числе и в области борьбы с преступностью, властно-распорядительный характер, но и обеспечивают прокуратуру постоянными и наиболее полными данными о состоянии преступности, какими не обладает ни один правоохранительный орган [8].

Таким образом, координационная деятельность правоохранительных органов возложена на прокуратуру, которая осуществляется в рамках соответствующих Координационных советов.

Так, пунктом 2 статьи 20 Закона определено, что координационные советы осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией, законами, Положением о Координационном совете по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

При этом, вышеуказанное положение согласно пункту 3 названной статьи утверждается Президентом Республики Казахстан [2].

Указом Президента от 2 мая 2011 года №68 утверждено Положение о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью (далее – Положение).

Так, согласно п.1 Положения Координационный совет является консультативно-совещательным органом, образуемым в целях координации и повышения эффективности деятельности государственных органов в обеспечении законности и правопорядка в Республике Казахстан, в том числе для объединения усилий и взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие в борьбе с преступностью.

Положением также определены задачи, функции, полномочия, состав и организация работы Координационного совета.

В соответствии с пунктом 2 Положения основными задачами Координационного совета являются:

- 1) координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов в защите прав и свобод граждан, укреплении законности и правопорядка, а также в борьбе с преступностью;

2) выработка согласованных предложений и действий, направленных на повышение эффективности правоохранительной деятельности, совершенствованию ее правового регулирования;

3) определение основных направлений борьбы с преступностью на основе анализа и обсуждения состояния преступности, ее структуры и динамики, а также прогнозирование тенденций развития преступности и иных правонарушений.

На основе указанных задач на Координационный совет возложено исполнение функций (п.3 Положения) и он наделен определенными полномочиями (п.4 Положения).

При этом, в Законе и Положении не нашло отражение предмета, целей, принципов взаимодействия правоохранительных органов, правового статуса участников координационной деятельности, их ответственности за неисполнение координационных мероприятий.

Вместе с тем, на наш взгляд, роль прокурорской координации в обеспечении законности, правопорядка, борьбы с преступностью и иными правонарушениями на государственном уровне по-прежнему недооценено, и это выражается в несовершенстве правовой базы и дефиците правовых норм, регламентирующих координационные отношения.

В этой связи, для совершенствования координационной деятельности прокуратуры в обеспечении законности, правопорядка и борьбы с преступностью предлагается следующее.

Во-первых, разработать проект Закона Республики Казахстан «О взаимодействии и координации деятельности государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью» с определением в нем предмета, цели, 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.;

Во-вторых, следует дополнить Закон специальной главой «О координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью», определяющей полномочия и компетенцию прокуроров прокуратур 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»;

Также считаем целесообразным дополнить п. 11 Положения абзацем 8 в следующей редакции: «решения Координационного совета для всех субъектов координации являются обязательными для исполнения».

К числу субъектов (участников) координации, согласно п.7 Положения, наряду с прокуратурой, Комитетом Национальной безопасности, Агентством по противодействию коррупции, Министерством внутренних дел, Министерством юстиции, Комитетом по финансовому мониторингу относятся и другие органы, к примеру, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета.

При определении субъектов координационных отношений необходимо обратить внимание на то, что в работе координационных советов 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. Суды, в силу их особого конституционного статуса, не могут быть субъектами координационных отношений, и с ними, так же, как и со средствами массовой информации отношения в борьбе с преступностью строятся на условиях взаимодействия. Взаимодействие нельзя понимать в качестве синонима координации, так как оно представляет собой самостоятельное правовое явление, формирующее понятие института координации. Вместе с тем, не всякое взаимодействие правоохранительных органов следует

рассматривать в качестве основы координационной деятельности, а только то, которое возникает и протекает в пределах координационных отношений.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в последнее время преступления начали принимать транснациональный характер, что требует соответствующего взаимодействия с зарубежными правоохранительными структурами.

Транснациональный характер современной преступности предполагает организационную деятельность по устранению противоречий на постсоветском пространстве, а также по сближению и согласованию работы с аналогичными структурами стран дальнего зарубежья. В этой связи предлагается принятие специальной нормы, регулирующей участие Казахстана в координационной деятельности на международном уровне, что вызывает необходимость – дополнить подпункт 7) пункта 2 статьи 38 Закона следующими словами: «обеспечивает взаимодействие правоохранительных органов по борьбе с преступностью на межгосударственном уровне».

Таким образом, вышеуказанные предложения, на наш взгляд, окажут положительное воздействие на укрепление эффективности координационной деятельности прокуратуры в обеспечении законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Список использованных источников

1. Автор, Теоретико-прикладные проблемы координации деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений: диссертация, доктор юридических наук. Астана – 2007, с. 23.

2. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 «О Прокуратуре» <http://www.adilsoz.kz/acts/show/id/67/parent/25>.

3. С. Журсимбаев Новые подходы в сфере прокурорского надзора <https://www.zakon.kz/4870843-novye-podhody-v-sfere-prokurorskogo.html>.

4. **Акылбай, С. Б.** Роль органов прокуратуры в профилактике корыстно-насильственной преступности: автореферат дис.канд. юрид.наук: Караганда, 2007. - 24 с

5. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 «О Прокуратуре» <http://www.adilsoz.kz/acts/show/id/67/parent/25>.

6. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Зерцало. 2012. С. 339.

7. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дисс. д.ю.н. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. 2001.С. 15.

8. Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000068>.