

Мухамадиева Г.Н.,
Табылдиев К.Б.

**Координирующая функция
органов прокуратуры РК
по борьбе с преступностью**

Muhamadieva G.N.,
Tabyldiev K.B.

**The coordinating function of
the prosecution authorities of
Kazakhstan to combat crime**

Мухамадиева Г.Н.,
Табылдиев К.Б.

**Қазақстан Республикасындағы
прокуратура органдарының
үйлестіруші қызметтері**

В данной статье рассматриваются координирующие функции органов прокуратуры в Республике Казахстан. По обеспечению борьбы с преступностью органы прокуратуры выступают не только как надзорный орган, но и как координатор. Рассматривается положение координационного совета РК, анализируются положения законодательства Республики Казахстан.

Ключевые слова: правоохранительные органы, прокуратура, координирующие функции, преступность, взаимный обмен, следствие и дознание.

This article explores the coordinating role of the prosecution in the Republic of Kazakhstan. By securing a fight against crime prosecution authorities act not only as a supervisory authority, but as a coordinator. We consider the position of the Coordinating Council of the Republic of Kazakhstan, reviewed the provisions of the legislation of the Republic of Kazakhstan.

Key words: Law enforcement agencies, prosecutor's office, coordinating functions, crime, mutual exchange, investigation and inquiry.

Бұл мақалада Қазақстан Республикасындағы прокуратура органдарының үйлестіруші қызметтері қарастырылады. Прокуратура органдары қылмыстылықпен күресті қамтамасыз етуде қадағалаушы орган ретінде ғана емес, үйлестіруші орган ретінде де жүреді. ҚР үйлестіру кеңесінің жағдайы қарастырылады, ҚР заңнамасының ережелері талқыланады.

Түйін сөздер: құқық қорғау органдары, прокуратура, үйлестіруші қызмет, қылмыстылық, өзара алмасу, тергеу және анықтама.

**КООРДИНИРУЮЩАЯ
ФУНКЦИЯ ОРГАНОВ
ПРОКУРАТУРЫ РК
ПО БОРЬБЕ
С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

В течение длительного периода в юридической литературе разрабатывались различные аспекты государственно-правовой категории «координация», в том числе применительно к деятельности правоохранительных органов. Относительно к деятельности органов прокуратуры она стала особенно активно разрабатываться в 70-х годах прошлого столетия.

Современное состояние современного Казахстана лежит на пути исследования данной проблемы как координация применительно к деятельности правоохранительных органов только по предупреждению преступлений. Во многих научных работах рассматриваются и другие аспекты координации, связанные с выявлением и расследованием преступлений, форм методов ее осуществления. Вместе с тем, правовая сущность этого вида деятельности функции прокуратуры, определение ее понятия, предмета осуществления, координационные полномочия прокурора и правовые средства их реализации исследовании разработаны не в полной мере [1, с. 54].

Как отмечалось ранее, мнения ученых-правоведов и юристов-практиков по данному вопросу остаются до сих пор неоднозначными. Так, одни считают, что не имеет смысла координация деятельности правоохранительных органов, так как вытекает из их непосредственных обязанностей и регулируется процессуальными законами, и предлагают острее координации направить на предупреждение преступности и иных правонарушений [2, с. 33]. Другие указывают, что борьбу с преступностью осуществляют правоохранительные органы, в основном входящие в структуру исполнительной ветви власти, к числу которых прокуратура не относится. Соответственно этому, вытекает вывод о том, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью должна осуществляться Правительством и его органами на местах, прокуратура обязана только надзирать и применять уголовное преследование за применением соответствующих нормативных правовых актов этими органами [3, с. 8].

Координирующая функция органов прокуратуры РК заложена в Указе Президента РК, имеющем силу Закона «О прокуратуре Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 года, который ограничился указанием на то, что Генеральная прокуратура

взаимодействует с другими республиканскими правоохранительными органами в обеспечении законности и правопорядка (подпункт 5, пункта 5, статьи 12), что на практике оказалось явно недостаточным для эффективного сотрудничества всех входящих в правоохранительную систему нашего государства органов. В отсутствие должной правовой базы в условиях растущего уровня преступности, ее организованных форм и коррупции, Глава государства и его Администрация периодически обязывали Генерального Прокурора проводить в координации с МВД, КНБ, АпКПГС и другими правоохранительными органами мероприятия по борьбе с преступностью, по результатам которых должен был отчитываться прежде всего Генеральный Прокурор как координатор [4, с. 19].

Наделение прокурора статусом координатора четко обосновано в специальной литературе, где отмечено, что объединять усилия правоохранительных органов по борьбе с преступностью в состоянии и правомочен лишь тот орган, который осуществляет надзор за применением ими законов [5, с. 24].

Таким образом, вышеуказанные обстоятельства явились предпосылкой возрождения функции координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов понятия координации прокуратурой Казахстана в деятельности по обеспечению законности и противодействию преступности.

Так, координационная функция прокуратуры нормативно закреплена в пункте 5 статьи 12 Закона РК «О Прокуратуре».

Ввиду отсутствия других норм, достаточных для регламентации этого самостоятельного вида деятельности прокуратуры в качестве ее функции, правоохранительными органами страны было разработано Положение о Координационном Совете правоохранительных органов Республики Казахстан (далее – Положение). Положение утверждено постановлением совещания руководителей республиканских правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие, на первом организационном заседании Координационного Совета правоохранительных органов Республики Казахстан (протокол № 1 от 23 июня 1998 года). В целях повышения нормативного уровня данного Положения оно было согласовано помощником Президента по вопросам национальной безопасности Республики Казахстан – Секретарем Совета Безопасности Республики Казахстан [6, с. 65].

Таким образом, координационный совет по совещанию руководителей республиканских правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие, от 19 марта 1999 года и от 14 марта 2001 года, а также от 21 октября 2002 года, в состав Координационного Совета вносились изменения.

В последующем в декабре 2007 года члены Координационного Совета подписали совместный приказ об утверждении нового Положения о Координационном Совете правоохранительных органов Республики Казахстан. В Положении определены цели, принципы правления, формы координации, круг полномочий участников. Так, основными целями Координационного Совета определены повышение эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, объединение усилий, координации и взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие, в обеспечении законности и правопорядка в РК, борьба с организованной преступностью, коррупцией и другими общественно опасными деяниями. Председателем Координационного Совета правоохранительных органов РК (далее – КСПО РК) является Генеральный Прокурор РК, а на местах – прокуроры областей [7, с. 14].

Обоснованность и целесообразность наделения органов прокуратуры приоритетной ролью в координационной деятельности убедительно подчеркнул профессор А.Я. Сухарев. В частности, им отмечается: «Принятое на высшем государственном уровне решение о координационных полномочиях прокуроров не случайно. Оно родилось после длительного и всестороннего изучения прошлого опыта, взглядов и позиций научных и политических кругов». Изучение показало не только предпочтительность, но и безальтернативность прокуратуры в качестве координирующего центра борьбы с преступностью [8, с. 9]. «В силу универсальности ее надзорных функций, распространяющихся на координируемые органы, деятельного участия во всех сферах судопроизводства, широты диапазона выхода на властно-управленческие структуры..., от которых зависит эффективность правоприменительной и профилактической работы» [9, с. 70].

Данное обоснование, безусловно, приемлемо и к казахстанской действительности. В дополнение к сказанному необходимо отметить, что прокуратура, выполняя координирующую роль, является, прежде всего, надзорно-процессуаль-

ным органом, что позволяет ей соблюдать процессуальную самостоятельность каждого правоохранительного органа, оставаясь при этом, как это предназначено законом, органом надзора за соблюдением законности в деятельности всех правоохранительных органов.

Современная правоприменительная практика подтвердила необходимость консолидации координирующих усилий и мер по борьбе с негативными явлениями. Координационный Совет сыграл определенную роль в этом направлении в Казахстане и участниками стран СНГ [10, с. 88].

Положительным аспектом, учтенным при создании такого Совета, на наш взгляд, является включение широкого круга государственных органов в координационную деятельность, выполняющих в государстве совокупность не только правоохранительных, но и контрольных функций. Так, согласно п. 5.1 раздела IV Положения, в состав КСПО РК входят: Генеральный Прокурор РК – председатель координационного Совета; Председатель Комитета национальной безопасности РК; Председатель Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (АпКГС); Министр внутренних дел РК; Министр юстиции РК; Министр финансов РК; Министр по чрезвычайным ситуациям РК.

Основной формой реализации выработанных предложений по оптимизации правоохранительной деятельности в сфере борьбы с преступностью являются принимаемые советом решения. Так, за период с 2001 по 2010 годы КСПО РК было выработано и принято около 70 решений по основным направлениям борьбы с преступностью. Данные решения в последующем нашли воплощение в приказах руководителей правоохранительных органов либо в их методических рекомендациях, совместных указаниях, информационных письмах [11, с. 107].

Специфическим аспектом координации, который реализуется непосредственно Генеральной прокуратурой РК, являются обобщение практики исполнения международных договоров и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработке соответствующих предложений.

Материалы, подлежащие рассмотрению на Совете, подготавливаются руководителем ведомства, указанного в плане работы первым, при отсутствии такового исполнитель определяется членами Совета или его председателем. Составляются справки, проекты постановлений,

совместных рекомендательных писем, указаний, приказом, список приглашаемых лиц. Все указанные документы передаются секретарю Совета позднее, чем за 7 дней до дня заседания. Секретарь Совета назначается председателем Совета из числа работников подведомственного ему органа [12, с. 19].

Таким образом, как показывает анализ правоприменительной практики, учитывая высокую государственно-правовую значимость рассматриваемой деятельности, широкий круг органов, участвующих в этом процессе, их ответственность за выполнение принимаемых решений, даже такой высокий уровень регламентации координационных отношений прокуратуры и других правоохранительных органов является недостаточным. Данный факт подтверждается многими как казахстанскими, так и зарубежными научными и практическими работниками.

Подводя итог дипломного исследования состояния данного вида деятельности в Казахстане, нельзя признать, что современная постановка координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью адекватна складывающейся криминогенной обстановке в регионах нашей республики. Так, проведенный анализ состояния координационной деятельности на местах показывает, что основным недостатком практически всех координационных советов является то, что фактически вся работа по организации, подготовке и проведению ее заседаний осуществляется только работниками органов прокуратуры, что свидетельствует о формальном отношении иных участников координации к осуществлению данного вида деятельности.

Особую актуальность приобретают вопросы повышения эффективности деятельности Координационного Совета генеральных прокуроров государств-участников СНГ (КСГП СНГ), осуществляющего свою деятельность в соответствии с Положением о нем и Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью.

Сотрудничество с государствами-участниками СНГ в сфере борьбы с транснациональной преступностью диктуется реалиями современной международной ситуации и потребностью в создании и освоении новых криминологических и криминалистических технологий, гарантией установления на территории государств-участников СНГ действительного заслона транзиту наркотиков, терроризму и экстремизму из стран Ближневосточного, Центрально-Средне-

азиатского региона. Опыт международного сотрудничества правоохранительных органов в сфере информационно-практического обмена свидетельствует о необходимости закрепления намерений сторон-участников форм соглашения. Это, в свою очередь, предполагает информационный обмен, подготовки кадров, обмен специалистами.

Одним из основных сфер по противодействию преступлений является информационно-практическое сотрудничество правоохранительных органов государств-участников СНГ, которое должно проходить с использованием таких форм, как: въезд консультантов, в том числе зарубежных, для целевой подготовки, переподготовки повышения квалификации кадров, внедрения новых технологий, обучения специалистов (экспертов); проведение совместных семинаров, в том числе для координации местных мероприятий по борьбе с преступностью; обмен специалистами для получения взаимной информации в различных областях борьбы с преступностью и по криминалистической технике, в том числе для оперативного обмена: опытом работы по контролю законного оборота наркотиков, данными о лицах, причастных к изготовлению и контрабанде наркотиков или торговле ими, информацией о новых способах сокрытия наркотиков и методах их обнаружения, маршрутах и каналах их нелегальной транспортировки, данными о новых видах наркотиков, их свойствах, оборудовании и технологиях, используемых для их нелегального изготовления, опытом использований технических средств контроля и работы кинологических служб; информацией о выявленных намерениях отдельных лиц, групп или организаций совершить акты терроризма, о готовящихся актах терроризма, направленных против руководителей государств, правительств зарубежных стран и членов международных организаций; данными о лицах, причастных к организованной преступности, информацией об организованных преступных группах и сообществах, их составе, организаторах, структуре, сфере деятельности и преступных связях [13, с. 50].

В результате исследования можно сделать следующие выводы:

1. Роль координации правоохранительных и других государственных и негосударственных органов и организаций в борьбе с преступно-

стью и иными правонарушениями на государственном уровне недооценивается, нормативно-правовая основа ее регулирования является недостаточной, поэтому необходимо принять закон о координации деятельности государственных и негосударственных органов и организаций по вопросам борьбы с преступностью и иными правонарушениями.

2. Предлагается Положение о Координационном Совете правоохранительных органов Республики Казахстан утвердить Указом Главы государства, что повысит уровень нормативизации и эффективности его деятельности, а Закон РК «О Прокуратуре» следует дополнить соответствующей главой, регламентирующей правовые и организационные вопросы координации как самостоятельной функции прокуратуры.

3. Правовая сущность координационной деятельности органов прокуратуры, как функции, определение ее полного понятия, предмета осуществления, координационных полномочий и правовых средств их реализации исследованы, разработаны и, соответственно, апробированы явно недостаточно и требуют дальнейшего изучения учеными практиками-юристами.

4. Прокуратура, выполняя координирующую роль, должна осуществлять уголовное преследование, прежде всего как надзорно-процессуальный орган, что позволяет ей соблюдать процессуальную самостоятельность каждого правоохранительного органа, оставаясь при этом, как это предназначено законом, органом надзора за соблюдением законности в деятельности всех правоохранительных органов.

5. Координация на региональном уровне не соответствует предъявляемым требованиям. Основными недостатками и упущениями являются: формальное отношений участников КС к организации, подготовке и проведению заседаний КС; включение в планы работ КС вопросов текущей деятельности правоохранительных органов, не актуальных для данного региона, без учета состояния законности и криминогенности ситуаций; несвоевременное рассмотрение запланированных вопросов, а также неисполнение мероприятий, предусмотренных планами работы; ненадлежащий контроль за исполнением решений КС и соответственно этому неэффективная их реализация.

Литература

1. Журсинбаев С.К. Прокурорский надзор в Казахстане: учебник. – Алматы, 2003. – 112 с.
2. Хитрин Ю.А. Проблемы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе. – Астана: Флориант, 1999. – 132 с.
3. Бахтыбаев И.Ж. Прокуратура в правовой системе Казахстана. Летняя школа ОБСЕ про уголовному правосудию для Центральной Азии // Юрист. – № 9. – 2006. – С. 16.
4. Шинд В.И. Текущие делопроизводство Генеральной Прокуратуры РК. – Астана: Флориант, – 80 с.
5. Мауленов Г.С. Приоритетные направления взаимодействия органов прокуратуры и внутренних дел в борьбе с преступностью на современном этапе // Проблемы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе. – Астана, 1999. – 132 с.
6. Бахтыбаев И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры РК по обеспечению законности. – Алматы: Жеті Жарғы, 2008. – 160 с.
7. Клочков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль: сборник научных трудов. – М.: Манускрипт, 1995. – С. 5-7.
8. Сухарев А.Я. Координация деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью – М.: НОРМА, 2001. – 384 с.
9. Бахтыбаев И.Ж. Координаторская функция прокуратуры Республики Казахстан: правовые основы, проблемы, перспективы. – Алматы: Жеті Жарғы, 2001. – 218 с.
10. Бахтыбаев И.Ж. Координаторская функция прокуратуры Республики Казахстан // Зангер. – №2. – 2001. – 30 с.
11. Ломовский В.Д. О координационной деятельности по борьбе с преступностью // Проблемы прокурорской и следственной деятельности в сфере борьбы с преступностью в современных условиях. – СПб., 1999. – С. 83-84.
12. Положение Координационном Совете, правоохранительных органов Республики Казахстан от 14.12.2007 года.
13. Бегалиев К.А. Роль прокурорского надзора в укреплении законности и правопорядка в Республике Казахстан до 2030 года. – Алматы: Жеті Жарғы, 2007. – 69 с.

References

1. Zhursinbaev S.K. Prokurorskiy nadzor v Kazahstane: uchebnik. – Almaty, 2003. – 112 s.
2. Hitrin Ju.A. Problemy sovershenstvovaniya prokurorskogo nadzora na sovremenno jetape. – Astana: Floriant, 1999. – 132 s.
3. Bahtybaev I.Zh. Prokuratura v pravovoj sisteme Kazahstana. Letnjaja shkola OBSE pro ugovolnomu pravosudiju dlja Central'noj Azii // Jurist. – № 9. – 2006. – S. 16.
4. Shind V.I. Tekushhie deloproizvodstvo General'noj Prokuratury RK. – Astana: Floriant, – 80 s.
5. Maulenov G.S. Prioritetnye napravlenija vzaimodejstvija organov prokuratury i vnutrennih del v bor'be s prestupnost'ju na sovremenno jetape // Problemy sovershenstvovaniya prokurorskogo nadzora na sovremenno jetape. – Astana, 1999. – 132 s.
6. Bahtybaev I.Zh. Konceptual'nye osnovy dejatel'nosti prokuratury RK po obespecheniju zakonnosti. – Almaty: Zheti Zharry. 2008. – 160 s.
7. Klochkov V.V. Funkcii prokuratury: ponjatie, sootnoshenie s dejatel'nost'ju, klassifikacija // Prokuratura. Zakonnost'. Gosudarstvennyj kontrol': sbornik nauchnyh trudov. – M.: Manuscript, 1995. – S. 5-7.
8. Suharev A.Ja. Koordinacija dejatel'nosti prokuratury po bor'be s prestupnost'ju – M.: NORMA. 2001. – 384 s.
9. Bahtybaev I.Zh. Koordinatorskaja funkcija prokuratury Respubliki Kazahstan: pravovye osnovy, problemy, perspektivy. – Almaty: Zheti Zharry, 2001. – 218 s.
10. Bahtybaev I.Zh. Koordinatorskaja funkcija prokuratury Respubliki Kazahstan // Zanger. – №2. – 2001. – 30 s.
11. Lomovskij V.D. O koordinacionnoj dejatel'nosti po bor'be s prestupnost'ju // Problemy prokurorskoj i sledstvennoj dejatel'nosti v sfere bor'by s prestupnost'ju v sovremennyh uslovijah. – SPb., 1999. – S. 83-84.
12. Polozhenie Koordinacionnom Sovete, pravoohranitel'nyh organov Respubliki Kazahstan ot 14.12.2007 goda.
13. Begaliev K.A. Rol' prokurorskogo nadzora v ukreplenii zakonnosti i pravoporjadka v Respublike Kazahstan do 2030 goda. – Almaty: Zheti Zharry, 2007. – 69 s.