

**АБДРАХМАНОВА Б.С.**

**Координация  
прокуратурой деятельности  
правоохранительных органов  
в борьбе с преступностью  
(на примере законодательства  
Республики Казахстан)**



**ПРАВОВАЯ РЕФОРМА  
В КАЗАХСТАНЕ**

347,5845

A 13

2013

АБДРАХМАНОВА Б.С.

**Координация  
прокуратурой деятельности  
правоохранительных органов  
в борьбе с преступностью  
(на примере законодательства  
Республики Казахстан)**

**МОНОГРАФИЯ**

-333612-



Алматы 2013

УДК 347.9

ББК 67.72

А 13

**Рецензенты:**

**Тыныбеков Сериккали Тыныбекович, д.ю.н., профессор**  
**Мурзакулов Тилек Бурхамидинович, к.ю.н.,**  
советник юстиции 2-класса, прокурор управления  
Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики

**А 13 Абдрахманова Б.С.**

**Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью (на примере законодательства Республики Казахстан):** Монография. - Алматы: ИЦ ОФППИ «Интерлигал», 2013. - 200с.

**ISBN 978-601-7393-15-1**

Монография представляет собой научное исследование координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью по законодательству Республики Казахстан.

В работе рассмотрены такие теоретические и практические вопросы, как понятие и сущность координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью Казахстана, субъекты координационной правоохранительной деятельности, исследованы вопросы о роли прокуратуры в вышеупомянутой деятельности, изучены организационно-правовые основы координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, освещены актуальные проблемы координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

Данная монография предназначена для работников правоохранительных органов, работников, студентов, аспирантов высших учебных заведений юридического профиля и всех заинтересованных читателей.

**ISBN 978-601-7393-15-1**

**УДК 347.9**

**ББК 67.72**

© Абдрахманова Б.С., 2013  
© ОФППИ Интерлигал, 2013

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1. Общие положения о координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью	7
1.1. Понятие и сущность координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью	7
1.2. Субъекты координационной правоохранительной деятельности	45
1.3. Соотношение координации и взаимодействия в деятельности правоохранительных органов	78
2. Организационно-правовые основы координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью	95
2.1. Приоритетные направления в деятельности Координационного совета правоохранительных органов	95
2.2. Система и уровни координационной правоохранительной деятельности	135
2.3. Координация отдельных видов деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью	161
3. Актуальные проблемы координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью	182
3.1. Стратегия, тактика и методика координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью	182
3.2. Проблемы и перспективы развития законодательных основ координации деятельности правоохранительных органов	193
Заключение	198

## ВВЕДЕНИЕ

Монография посвящена исследованию координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью. В работе дается характеристика правовой природы координационной функции прокуратуры, ее научных основ и обоснование конкретных путей совершенствования координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью в Республике Казахстан. На основе исследования сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства Республики Казахстан по вопросам координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

Правоохранительные органы в своей совокупности составляют важнейший механизм реализации единой государственной власти, обеспечивающий верховенство закона, единство законности на всей территории страны, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Это связано с тем, что именно состояние дел с соблюдением прав и свобод граждан государством и его институтами обеспечивает стабильность и устойчивое развитие во всех сферах общества, его нормальную жизнедеятельность, выступает основным критерием оценки качества государственности, степени его демократичности, приверженности общечеловеческим правовым и нравственным ценностям. Постоянно возрастает роль и значение системы правоохранительных органов в осуществлении демократических преобразований в обществе, в защите конституционных основ государства, в обеспечении законности и правопорядка в стране.

Участие в деятельности по борьбе с преступностью различных государственных органов предопределяет необходимость системного согласования их усилий. В связи с этим, координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью выступает одной из важнейших функций прокуратуры, позволяет правильно определить оптимальные формы и методы борьбы с преступностью.

До настоящего времени не исследованы пределы взаимодействия прокуратуры и судебных органов, что ставит под угрозу эффективность механизма охраны прав личности. В казахстанской науке существует

необходимость развития института координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью. До сих пор в науке не определено, к какой ветви власти относится прокуратура.

В современных условиях деятельность прокуратуры РК в рамках координации невозможна без взаимодействия с другими правоохранительными органами не только Казахстана, но и зарубежных стран, а также с институтами гражданского общества.

Изложенное выше приводит к выводу, что координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью на современном этапе развития казахстанского общества недостаточно эффективна и требует серьезной научной переоценки. Все вышеизложенное позволяет констатировать факт актуальности настоящего научного изыскания по обозначенной проблеме.

## **1. Общие положения о координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью**

### **1.1. Понятие и сущность координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью**

На первом этапе становления нашего независимого государства правоохранительная система Казахстана, столкнулась с заметным ростом преступности, обусловленным, прежде всего, негативными последствиями развала прежней советской системы экономических и социально-политических отношений, издержками реформ и определенной деморализацией общества переходного периода.

В условиях кардинальных и стремительных изменений, происходивших практически во всех сферах жизни общества, необходимо было осуществить глубокую структурную и качественную реформу всей правоохранительной системы, что оказалось не такой уж легкой задачей, поскольку отсутствовала надлежащая законодательная и нормативная правовая база. Органы внутренних дел республики по известным причинам покинули тысячи квалифицированных работников, ситуацию усугубляло отсутствие денежных средств, не говоря уже о финансировании развития данных институтов.

В этих непростых условиях правоохранительными органами Казахстана осуществлялась последовательная работа по противодействию преступности, обеспечению общественной безопасности и правопорядка. В условиях политической стабильности уже в середине 90-х годов удалось добиться заметной стабилизации криминогенной обстановки. Менялись формы и методы работы правоохранительных органов. Концентрация усилий на наиболее важных направлениях борьбы с преступностью, проведение целенаправленных и широкомасштабных оперативно-профилактических мероприятий с максимальным использованием имеющихся сил и средств, укрепление низовых подразделений за счет сокращения управленческого персонала позволили добиться существенного сокращения количества совершаемых преступлений.

Таким образом, в конце девяностых годов XX века и начале нового столетия правоохранительные органы Казахстана, как и вся наша республика, прошли и пережили сложный и болезненный период своего становления и переустройства. В последние годы система правоохранительных органов страны также находится в непрерывном развитии и совершенствовании.

За прошедшие годы в республике сформировалась система Министерства внутренних дел с достаточно устойчивой функциональной и организационной структурой.

В рамках проведенной в стране правовой реформы из системы МВД переданы следующие структуры и функции:

- служба пожарной безопасности - в Министерство по чрезвычайным ситуациям;
- служба по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией - в Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция);
- уголовно-правовая статистика - в Генеральную прокуратуру;
- криминалистическая экспертиза, пенитенциарная система, документирование населения - в Министерство юстиции.

Функционировавшая наряду с МВД в течение 1995-1997 годов система Государственного следственного комитета (ГСК) была упразднена, а его функции по раскрытию и расследованию преступлений возвращены в Министерство внутренних дел.

За прошедшие годы проведена значительная организационно-правовая работа, чтобы заново реформированная система МВД стала в полной мере отвечать своему новому предназначению.

Новый импульс совершенствованию деятельности органов внутренних дел придали проведенные в апреле и ноябре 2000 года, сентябре 2003 года Республиканские совещания руководителей правоохранительных органов, данные на них установки и критические замечания Главы государства, а также разработанные по инициативе МВД республиканские программы профилактики правонарушений и усиления борьбы с преступностью.

Одним из первых опытов создания республиканской комплексной программы борьбы с преступностью явилась разработка Программы первоочередных мер по борьбе с преступностью и укреплению право-



порядка в Республике Казахстан на 1993-1995 годы, реализация которой позволила приостановить имевший место на первоначальном этапе становления суверенитета Казахстана бурный рост преступности и достичь определенной стабилизации криминогенной ситуации.

В настоящее время усилия правоохранительных органов республики направлены на устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, усиление форм и методов предупредительного, административного, гражданско-правового воздействия на граждан и должностных лиц, совершающих правонарушения.

Важной формой повышения эффективности деятельности правоохранительных органов является координация их деятельности, направленная на упрочение деловых контактов между ними, обеспечение целеустремленных и взаимосогласованных действий по борьбе с преступностью и укреплению законности. Важную роль в согласовании деятельности в этой сфере играет правильно организованная координационная политика в масштабах республики.

Следует отметить, что цели координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью иногда трактуют в отрыве от функций государства как главного организатора борьбы с преступностью в лице его государственных органов.

Исторический опыт убедительно свидетельствует о том, что вне и помимо государства использование его ресурсов, осуществление правовых установлений было бы вообще невозможно. Назначение государства как раз и проявляется в том, что оно своей деятельностью призвано создавать фактические, организационные, юридические предпосылки для использования организациями предоставленных законом возможностей в целях удовлетворения самых разнообразных интересов и потребностей. Анемия исполнительных, надзорных и судебных структур государства, как об этом свидетельствует отечественный опыт, блокирует действие права. Активность государства - необходимое условие утверждения правовых начал в общественной жизни. Государство обязано проявлять себя, иначе оно не соответствует своему предназначению, вследствие чего государственная власть утрачивает легитимный характер. Далее государство обеспечивает охрану права и господствующих правовых отношений. «Государственное» является постоянно существующей гарантией, которой подкрепляется право. За ним всегда

стоит сила, авторитет государства. Уже сама угроза государственного принуждения охраняет право. Тем самым упрочивается правопорядок, создается режим наибольшего благоприятствования для конструктивных действий социальных субъектов<sup>1</sup>.

Таким образом, нельзя рассматривать борьбу с преступностью в отрыве от государства, поскольку одной из его непосредственных задач является охрана и обеспечение прав и свобод человека и гражданина, среди таких прав жизнь человека объявлена высшей ценностью. Поэтому охрана и обеспечение правопорядка абсолютно необходимы.

В современной обстановке возросло значение охраны правопорядка, предусматривающей обеспечение режима законности, предупреждение и сокращение правонарушений. С учетом опасных тенденций в динамике роста и структур преступности, представляющей угрозу национальной безопасности России, главное в охране правопорядка сегодня - это обуздание преступности<sup>2</sup>.

Преступность - один из главных объектов исследования криминологии - представляет собой сложное явление. Преступность - это общественно опасное, исторически изменчивое, негативное, социально-правовое явление в виде совокупности всех совершенных преступлений в государстве (регионе) за тот или иной период времени<sup>3</sup>.

Как справедливо отмечает Е.И. Каиржанов, преступность - не естественное свойство общества, а приобретенное на определенной ступени его существования, присущее, может быть, определенному этапу или этапам развития явление общественного характера, ... общественное явление. Следовательно, нельзя путать "свойство общества" с общественным явлением<sup>4</sup>.

Преступность - это не просто сумма совершенных преступлений, а явление, имеющее свои закономерности существования, связанное с другими социальными процессами, часто ими определяемое.

---

<sup>1</sup> Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ. 1994. С. 68.

<sup>2</sup> Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ. 1999. С. 70.

<sup>3</sup> Криминология: Учебник. - Алматы: "Международный центр научных исследований и правовой экспертизы РК", 2008. С. 59.

<sup>4</sup> Каиржанов Е.И. Избранные труды: В 2-х т. Т.1 - Алматы: Экономика, 2008. С. 232.

Многие ученые-правоведы указывают на социальные условия жизни и экономико-правовое состояние общества как на детерминанты преступности.

По мнению А.Х. Миндагулова, статистика преступности и логические схемы взаимовлияющих факторов социальной жизни, непосредственно порождающих преступность, и дают нам некое системное представление об этом явлении<sup>5</sup>.

Мауленов Г.С. считает, что преступность как социальное явление постоянно изменяется, в связи с чем необходимо систематическое, объективное, криминологическое изучение ее закономерностей, причин и условий, ей способствующих, разработка мер воздействия на нее в конкретных условиях места и времени<sup>6</sup>.

Объяснение по аналогии может определить различие между причинами и условиями преступного поведения. Поскольку материя любого общества соткана из противоречий, стороны которых через человеческую деятельность, как законы социального бытия вторгаются в собственно человеческую жизнь, то, естественно, что по отношению к позиции субъективного наблюдателя они выражаются как негативный и позитивный. Норма, выражающая одну сторону социальной зависимости, также естественна в социальных границах, как и отклонение от нее. Проблема не в самом факте отклонения, а в той степени терпимости консолидированной позиции общества, государства по отношению к степени обратного воздействия отклоняющегося фактора на норму<sup>7</sup>.

А.Е. Мизанбаев считает, что преступное поведение лица необходимо рассматривать не только в контексте его взаимоотношений с потерпевшим, но и как конфликт со средой, в которой он обращается. Надо искать причинно-следственную связь, которая объективным образом повлекла создание обстановки, явившейся благоприятной средой для совершения преступления<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Миндагулов А.Х. Профилактика преступлений: Учебник. - Алматы: НАС, 2005. С. 108.

<sup>6</sup> Мауленов Г.С. Теоретические проблемы предупреждения организованной преступности и коррупции в Республике Казахстан: дисс. ... д.ю.н. Алматы: КазГЮУ. 2006. С. 7.

<sup>7</sup> Темербеков А.А. Некоторые теоретические аспекты научного объяснения феномена преступности // Проблемы становления и развития Республики Казахстана как правового государства: сб. материалов межд. научно-практической конференции, посвященной 10-летию Конституции Республики Казахстан. Алматы. 2005. С. 504.

<sup>8</sup> Мизанбаев А.Е. Роль обстановки совершения преступления в механизме отдельного преступного поведения // Проблемы становления и развития Республики Казахста-

То есть фактически, совершение преступления - это некий вызов преступника обществу.

Как отмечает В.В. Лунеев, каждое преступление - это уникальный социально-стихийный эксперимент по противоправному разрешению противоречий между человеком и обществом. Преступность является зеркалом, в котором мы можем более или менее объективно видеть, как функционирует наше общество<sup>9</sup>.

В свою очередь В.И. Басков считает, что преступность в любом ее проявлении представляет сложное социальное явление, определяемое многими факторами экономического, культурного, нравственного и воспитательного характера. А сущность координации деятельности правоохранительных органов заключается в разработке и практической реализации совместных мероприятий по наиболее актуальным проблемам борьбы с преступностью, укреплению законности и правопорядка<sup>10</sup>. При этом, несомненна роль прокуратуры в координировании, то есть согласовании деятельности правоохранительных органов при выполнении ими функции по борьбе с преступностью.

Полномочия по предупреждению преступлений в задачах правоохранительных органов определены с достаточной полнотой. В частности, согласно пункту 1 статьи 2 Закона "Об органах национальной безопасности Республики Казахстан" от 21 декабря 1995 года № 2710, в число основных задач входят: "участие в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; выявление, предупреждение и пресечение терроризма и иной деятельности, направленной на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности и подрыв безопасности Республики Казахстан; координация деятельности в сфере противодействия терроризму и экстремизму в Республике Казахстан; выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступле-

---

на как правового государства: сб. материалов межд. научно-практической конференции, посвященной 10-летию Конституции Республики Казахстан. Алматы. 2005. С. 511.

<sup>9</sup> Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. М., 1999. С. 124.

<sup>10</sup> Басков В.И. Курс прокурорского надзора. М., 1999. С. 209.

ний, отнесенных законодательством к ведению органов национальной безопасности"<sup>11</sup>.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона "Об органах внутренних дел Республики Казахстан" от 21 декабря 1995 года № 2707, в число основных задач входят: охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, в том числе в условиях чрезвычайного или военного положения; предупреждение, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений, а также розыск преступников; профилактика правонарушений и др.<sup>12</sup>

Согласно статье 2 Закона "Об органах финансовой полиции Республики Казахстан" от 4 июля 2002 года № 336-II задачами органов финансовой полиции являются:

1) обеспечение в пределах полномочий экономической безопасности государства, законных прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности, общества и государства;

2) предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование экономических, финансовых и коррупционных преступлений и правонарушений;

3) участие в разработке и реализации государственной и правовой политики в области борьбы с коррупцией и преступностью в сфере экономики;

4) осуществление международного сотрудничества по вопросам, отнесенным к ведению органов финансовой полиции<sup>13</sup>.

Современное состояние преступности, а также все более заметная тенденция к развитию и организованности свидетельствуют о низкой эффективности профилактической работы правоохранительных органов, в том числе с учетом осуществления мероприятий по правовой пропаганде. Однако, на все правоохранительные органы республики законо-

---

<sup>11</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2710 "Об органах национальной безопасности Республики Казахстан" // <http://online.zakon.kz/>.

<sup>12</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2707 "Об органах внутренних дел Республики Казахстан" // <http://online.zakon.kz/>.

<sup>13</sup> Закон Республики Казахстан от 4 июля 2002 года №336-II "Об органах финансовой полиции Республики Казахстан" от 4 июля 2002 года №336-II // <http://online.zakon.kz/>.

дательством возложены задачи предупреждения преступности при отсутствии функций по правовой пропаганде. В этой связи, ключевую роль в предупреждении и борьбе с преступностью должны играть повышение правового сознания и культуры.

Преступность как социальное явление приобретает вненациональный, организованный характер. Более того, казахстанские преступные группы зачастую действуют в контакте с преступными организациями зарубежных стран, получая свою долю прибыли. Организованная преступность ставит перед собой цель наживы, получаемой от торговли запрещенными товарами или оказания запрещенных услуг. Истинные доходы организованной преступности установить практически невозможно. Поэтому ее деятельность угрожает внутренней безопасности Казахстана, ослабляет экономическую систему республики, подрывает общее благосостояние, разлагающе действует на многих граждан<sup>14</sup>.

В этой связи следует отметить роль предупреждения преступности. Как отмечает И.И. Карпец, предупреждение преступлений есть комплекс мер экономического, социально-культурного, воспитательного и правового порядка<sup>15</sup>. Решение этой глобальной задачи под силу лишь государству, определяющему направления уголовной политики, основной функцией которой, по мнению О.В. Гревцова, является предупреждение и устранение преступности<sup>16</sup>.

И.И. Карпец в названном выше "комплексе мер" упоминает правовые меры последними, к наиболее действенным мерам, как нам думается, справедливо относит экономические, социально-культурные и воспитательные. Относительно концепции профилактических мер правоохранительных органов автор обоснованно отмечает, что она "должна быть обусловлена особенностями видов преступности и преступлений"<sup>17</sup>.

Следует отметить, что именно данная работа правоохранительных органов ведется не столь эффективно, как представляется. При этом такая функция должны быть возложена не на один определенный орган, правоохранительные органы обязаны осуществлять такую деятельность

---

<sup>14</sup> Мауленов Г.С. Указ. соч. С. 10.

<sup>15</sup> Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992. С. 417.

<sup>16</sup> Гревцов О.В. Уголовная политика современной России и предупреждение преступности: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. СПб. 2000. С. 10.

<sup>17</sup> Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992. С. 417.

в комплексе, каждый в пределах своей компетенции и в рамках выполняемых задач.

Довольно часто гражданское общество наталкивается на противодействие властей, которые крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности, о процедурах принятия властных решений, недоброжелательно относятся к попыткам общественных организаций контролировать их деятельность. Для эффективного контроля за деятельностью государственных органов со стороны гражданского общества, необходимо создание атмосферы прозрачности принимаемых решений<sup>18</sup>.

Борьба с преступностью имеет успех, если она является всеобщей, комплексной, ведется на постоянной основе, когда эта деятельность со стороны государства всецело является целенаправленной. Ведущая роль, безусловно, отдается правоохранительным органам.

Многовековой мировой опыт говорит о том, что над проблемой преодоления преступности, поиска наиболее эффективных путей и средств ее сдерживания человечество задумывалось едва ли не с момента своего зарождения. Таким образом, согласование усилий различных структур общества, в первую очередь специально созданных для защиты правопорядка, имеет давнюю отечественную историю<sup>19</sup>.

По мнению Мауленова Г.С., особое внимание необходимо уделить анализу положения дел в области борьбы с преступностью, посягающей на жизнь человека, его права и законные интересы, а также в сфере экономики и общественной безопасности; созданию межведомственной системы психологической службы для решения вопросов профессиональной диагностики сотрудников правоохранительных органов, их профессионального отбора, предупреждения профессиональной деформации этих сотрудников и оказания им психологической помощи. В качестве принятия мер воздействия на преступность автор предлагает создание Криминологического института Республики Казахстан по изу-

---

<sup>18</sup> Ильмалиев Ж.Б. Правовые аспекты участия гражданского общества в предупреждении коррупции // Проблемы становления и развития Республики Казахстан как правового государства: сб. материалов межд. научно-практической конференции, посвященной 10-летию Конституции Республики Казахстан. Алматы. 2005. С. 610.

<sup>19</sup> Прокурорский надзор: учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М. 2011. С. 427.

чению проблем борьбы с преступностью с основными задачами:

а) анализ качественных и количественных характеристик преступности, особенно организованной, и коррупции, их изменений, причин преступности, ее изменений и территориальных различий в областях, разработка криминологических прогнозов;

б) определение стратегии и тактики борьбы с преступностью, разработка программ предупреждения преступности, внесение предложений о совершенствовании ресурсного и кадрового обеспечения всей системы борьбы с преступностью в республике;

в) организация пропаганды криминологических знаний, научных рекомендаций, организация подготовки кадров криминологов, ориентированных и на научную, и на практическую деятельность;

г) организация системы криминологической службы в регионах республики и общее руководство ею<sup>20</sup>.

Борьбу с преступностью нельзя отождествлять с мерами защиты граждан - реальных и потенциальных жертв преступлений. Меры, направленные на защиту жертв преступлений, должны быть связаны с созданием самостоятельной программы, тесно увязанной с программой борьбы с преступностью. Необходимо, чтобы обеспечение безопасности граждан - потенциальных жертв преступлений - стало главной задачей в борьбе с преступностью. Если не считать конституционных деклараций, в законодательной деятельности и в практике правоохранительных органов их интересы зачастую игнорируются, виктимологические исследования практически не проводятся, виктимологическая концепция предупреждения преступности своего отражения не находит. Отсюда растет ощущение незащищенности, пассивности и нежелания реальных и потенциальных потерпевших сотрудничать с правоохранительными органами<sup>21</sup>.

Полное и всестороннее понимание принципа комплексности в планировании деятельности дают видные российские криминологи. Они определяют его как важнейшее условие скоординированности действий широкого круга субъектов профилактики при решении проблем борьбы с преступностью, которое обеспечивает:

---

<sup>20</sup> Мауленов Г.С. Указ. соч. С. 9.

<sup>21</sup> Мауленов Г.С. Указ. соч. С. 11.



- всестороннее воздействие на криминогенные факторы, обуславливающие в целом преступность, отдельные виды преступлений и фоновые явления;

- вовлечение всей системы субъектов профилактики и средств, направленных на нейтрализацию негативных явлений, влияющих на преступность;

- взаимодействие системы субъектов профилактики и активизацию государственных и общественных органов в деле профилактики преступности;

- пропорциональность воздействия ресурсов профилактики на явления и процессы, отрицательно влияющие на преступность;

- непрерывность профилактического воздействия форм и методов предупреждения преступности, выработанных наукой и практикой.

При этом подчеркивается, что в профилактике преступности комплексное планирование дает реальные результаты в том случае, если этот принцип будет пронизывать все этапы: предплановый анализ преступности, выработку мероприятий и реализацию плановых заданий<sup>22</sup>.

В этой связи следует отметить, что приобретает значение координация правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

Возрождение координации и воспитательно-предупредительной системы на базе новых социальных реалий с учетом тревожных криминогенных тенденций должно составлять стержневую основу совместной деятельности правоохранительных органов и судов. Именно они, будучи государственным щитом и оплотом правоохранительной деятельности, должны выступать задающим генератором гуманизации уголовной политики России, в которой ведущим и безальтернативным компонентом может быть лишь научно-обоснованная система социальной профилактики и нравственно-правового воспитания населения<sup>23</sup>.

Координация (от лат. со - совместно, ordinatio - упорядочение) означает "согласование, упорядочение, приведение в порядок, в соответ-

---

<sup>22</sup> Кобец П.Н. Современное состояние теории предупреждения преступности и ее роль в оптимизации борьбы с преступлениями // Российская юстиция. №1. 2012. С.21.

<sup>23</sup> Прокурорский надзор: учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М. 2011. С. 429.

ствие". Применительно к деятельности правоохранительных органов под координацией обычно понимается взаимосогласованная деятельность различных государственных органов и выработка совместных действий по наиболее важным вопросам борьбы с преступностью и укреплению правопорядка, а также по достижению общей цели<sup>24</sup>.

Под координацией вообще понимается деятельность под руководством координатора по оперативному управлению деятельностью нескольких субъектов координации для достижения единой цели наиболее эффективным образом<sup>25</sup>.

Что касается научных исследований, то по вопросам координационной деятельности среди ученых-правоведов нет единства.

В казахстанской литературе координация деятельности правоохранительных органов означает разработку и практическую реализацию совместных мероприятий по наиболее актуальным проблемам борьбы с преступностью и иными правонарушениями и их предупреждению, укреплению законности и правопорядка. В то же время координация деятельности правоохранительных органов вовсе не означает, что координируемые органы утрачивают свою процессуальную самостоятельность. В специфике принципов и условий организации их деятельности каждый из них, в пределах приданных ему полномочий, выполняет стоящие перед ним задачи. Однако, все эти органы призваны добиться того, чтобы лицо, совершившее преступление, было привлечено к ответственности и подвергнуто справедливому наказанию и чтобы ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден<sup>26</sup>.

По мнению Г.К. Утибаева, цель координации можно определить как реализацию государственной политики предупреждения преступности на основе законности, согласованности и взаимодействия всех правоохранительных органов под руководством прокуратуры<sup>27</sup>. Правовое

---

<sup>24</sup> Акылбай С.Б. Роль органов прокуратуры в профилактике корыстно-насильственных преступлений: дисс. ... к.ю.н. Караганда: Карагандинский юридический институт им. Б. Бейсенова. 2007. С. 66.

<sup>25</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник/ Под общ. ред. А.Н. 3-е изд. М.: Дашков и К. 2012. С. 293

<sup>26</sup> Акылбай С.Б. Указ. соч. С. 67.

<sup>27</sup> Утибаев Г.К. Теоретико-прикладные проблемы координации деятельности право-

понятие координации деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступности как предусмотренное законом, - постоянное и согласованное взаимодействие в целях реализации участниками правоохранительной деятельности совместных мер по предупреждению преступлений и иных правонарушений, осуществляемое под организационным руководством соответствующей территориальной прокуратуры<sup>28</sup>.

Как отмечает С.К. Журсимбаев, сущность координации - во взаимосогласовании, концентрации кадров и средств и упорядочении деятельности различных органов по достижению общей цели. Цели и задачи правоохранительных органов едины. Они состоят в том, чтобы принимать необходимые меры по усилению борьбы с преступностью, обратить особое внимание на организацию глубокой аналитической работы, позволяющей своевременно выявлять наиболее неблагополучные участки, разработать предложения по предупреждению преступности и концентрировать усилия правоохранительных органов на преодоление негативных тенденций в состоянии преступности и правопорядка<sup>29</sup>.

В российской правовой науке также нет единого подхода к понятию "координация".

В.И. Басков определяет координационную деятельность как "...разработку и практическую реализацию совместных мероприятий по наиболее актуальным вопросам борьбы с преступностью и иными правонарушениями, укреплению законности и правопорядка"<sup>30</sup>. Но автор не выделяет руководящую роль прокуратуры. Кроме того, "укрепление законности и правопорядка" охватывается, как правило, понятием "борьба с преступностью".

По мнению В.И. Туйкова, координация - это осуществление вневедомственных, сквозных, организационных мер, устраняющих разобщенность, обеспечивающих взаимодействие, координацию усилий<sup>31</sup>.

---

охранительных органов по предупреждению преступлений: дисс. ... д. ю. н. Алматы: КазГЮУ. 2006. С. 14.

<sup>28</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 20.

<sup>29</sup> Журсимбаев С. К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник. Алматы: Издательство "NURPRESS", 2010. С. 108.

<sup>30</sup> Басков В.И. Курс прокурорского надзора. М., 1999. С. 209.

<sup>31</sup> Туйков В.И. Прокуратура субъекта Российской Федерации как звено прокурорской системы (на примере Свердловской области): Диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 1998. С. 19-20.

Данное определение содержит лишь общее толкование понятия "координация", хотя и не противоречит смыслу, который вкладывается в понятие "координация деятельности правоохранительных органов". При этом следует отметить, что возникает вопрос о соотношении понятий "координация" и "взаимодействие". На наш взгляд, эти два понятия содержат разную смысловую нагрузку.

Как справедливо отмечает С.К. Журсимбаев, понятия "координация" и "взаимодействие" тесно связаны между собой. Разница их только в том, что задачи координации по своему содержанию более конкретны, носят целенаправленный характер и рассчитаны на продолжительный период времени. При взаимодействии же у участников, как правило, отсутствуют какие-либо обязанности по выработке и применению единых мер, по распределению сил и средств, по установлению спроса за исполнение рекомендуемых мероприятий<sup>32</sup>. По нашему мнению, данная позиция четко отражает разницу между координацией и взаимодействием.

В.Г. Бессарабов считает координационную деятельность как "объективно обусловленный потребностями борьбы с преступностью процесс воздействия прокуратуры в пределах ее компетенции с использованием предусмотренных законом средств на участников правоохранительной деятельности в целях обеспечения единства и укрепления законности в Российской Федерации"<sup>33</sup>. Но следует отметить, что, по мнению автора, прокуратура как бы единолично участвует в координации. Он выделяет "процесс воздействия прокуратуры на участников правоохранительной деятельности", то есть надо понимать, что члены Координационного совета, которые также являются и участниками координационной деятельности, сами по себе в этом роли не играют, а находятся лишь под "воздействием" прокуратуры.

Более общее определение дает В.К. Бобров, по мнению которого координационная деятельность - это согласованная деятельность правоохранительных органов, направленная на разработку, обсуждение и осуществление в рамках компетенции каждого органа совместных ме-

---

<sup>32</sup> Журсимбаев С. К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник. Алматы: Издательство "NURPRESS", 2010. С. 103.

<sup>33</sup> Прокуратура в правовом государстве. М., 1997. С. 58.

роприятий в целях своевременного выявления, пресечения, предупреждения, раскрытия преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению<sup>34</sup>. По нашему мнению, данное определение представляется наиболее содержательным.

А.Я. Мыцыков, высказавший в печати целый ряд заслуживающих внимания мыслей и предложений о статусе, перспективах развития органов прокуратуры в сфере координационных правоотношений, считает, что "координация деятельности правоохранительных органов означает согласование по целям, времени, месту, исполнителям и программе деятельности этих органов по борьбе с преступностью". Иными словами, по его мнению, "координация - есть концентрация кадров и средств на главном направлении"<sup>35</sup>. По мнению С.И. Гусева, координация - это применение вне процессуальных организационных форм взаимодействия, в котором порядок производства согласованных действий не регламентирован уголовно-процессуальным законом, а установлен подзаконными актами<sup>36</sup>.

Есть мнение, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью – это согласование действий правоохранительных органов по целям, времени, месту проведения, исполнителям и программе, с учетом компетенции каждого из этих органов<sup>37</sup>. Это определение, как нам представляется, не содержит указания на роль и статус органов прокуратуры в координационной деятельности, что особо оговорено в законе о прокуратуре РФ.

В российских источниках цель координации часто не связывается с реализацией государственной политики, как это отмечается в казахстанской литературе. К примеру, есть мнение, что цель координации – повышение эффективности борьбы с преступностью за счет комплекс-

---

<sup>34</sup> Бобров В.К. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров. М.: Юрайт. 2013. С. 175.

<sup>35</sup> Мыцыков А.Я. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (оценки, возможности перспективы) // Прокурорская и следственная практика. 2000. №1-2. С. 147.

<sup>36</sup> Гусев С.И. Понятие взаимодействия субъектов доказывания по делам несовершеннолетних // Проблемы предупреждения пресечения преступности и иных правонарушений молодежи, защита их прав: Материалы республиканской научно-практической конференции. Уфа, 2000. С. 49.

<sup>37</sup> Организация работы городской (районной) прокуратуры: Методическое пособие. М., 2001. С. 93.

ного использования потенциальных возможностей всех правоохранительных органов. Это достигается путем разработки и выполнения согласованных мероприятий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности<sup>38</sup>.

Проанализировав проблемные стороны координационной деятельности, можно сделать вывод о необходимости ее четкого правового определения.

По нашему мнению, координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью – это организованная, согласованная, целенаправленная деятельность под руководством определенного государственного органа по оперативному управлению деятельностью правоохранительных органов в борьбе с преступностью в целях обеспечения законности и правопорядка.

С учетом изложенного, *цель координации* деятельности правоохранительных и иных государственных органов республики заключается в обеспечении законности, правопорядка и борьбы с преступностью на основе согласованности, при взаимодействии всех правоохранительных и иных государственных органов под руководством определенного государственного органа.

Как правило, координация деятельности правоохранительных органов осуществляется как внутри государства, так и за его пределами, то есть принято различать уровни: внутригосударственный и международный.

Под организацией координации понимается упорядочение совместной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и другими нарушениями, т.е. приведение ее в стройную, устойчивую систему, равноценно действующую в соответствии с объективными условиями в городе, районе, области, республике. Для достижения согласованных действий в борьбе с преступностью нередко приходится преодолевать психологические барьеры и другие трудности, что достигается настойчивостью в сочетании с деликатностью<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров / под науч. ред. Е.Р. Ергашева. М.: Юрайт, 2012. С. 42.

<sup>39</sup> Акылбай С.Б. Указ. соч. С. 70.

По мнению С.Б. Акылбай, организация координации по целям и направлениям позволяет:

- конкретизировать промежуточные цели в борьбе с корыстно-насильственными преступлениями и другими правонарушениями; последовательнее осуществлять согласованную деятельность, а следовательно, повышать результативность;

- точнее определять задачи, которые надлежит решить в процессе согласованной деятельности для достижения поставленных целей;

- правильнее распределять кадры, чтобы более успешно решать возникшие конкретные задачи; концентрировать силы на важнейших участках работы, рациональнее использовать их с учетом опыта и способностей работников;

- улучшать планирование согласованной деятельности, конкретизировать мероприятия, разрабатывать их в соответствии с определенной целью, что делает планирование более рациональным;

- нацеливать согласованную деятельность на конечные результаты, прогнозировать их, имея в виду изменение состояния корыстно-насильственной преступности, их уровня и структуры, т.е. уменьшение количества преступлений;

- комплексно решать цели и задачи по борьбе с корыстно-насильственной преступностью: по улучшению раскрываемости, обеспечению неотвратимости наказания за их совершение, а также по предупреждению;

- разрабатывать систему показателей для оценки результативности согласованной деятельности;

- точнее программировать работу; программирование согласованной деятельности правоохранительных органов должно быть увязано с планом социального развития данного района или города<sup>40</sup>.

Мы уже отмечали, что 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 юриди-

---

<sup>40</sup> Акылбай С.Б. Указ. соч. С. 72-73.

ческой 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<sup>41</sup>.

Отметим, что в юридической науке последних лет высказывались различные точки зрения на поводу возложения на прокуратуру руководящей роли в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Отметим дискуссию в конце 1980-х и начале 1990-х годов, которая затронула как статус, так и судьбу самих органов прокуратуры. При этом, руководящая роль органов прокуратуры в координационной правоохранительной деятельности рассматривалась неоднозначно.

С.В. Бородин, относительно координационной функции прокуратуры, предусмотренной ранее ст. 3 закона о прокуратуре СССР, высказал сомнение не только по поводу полномочий координационной деятельности, но и вообще осуществления ее органами прокуратуры<sup>42</sup>. Он считает, что она без достаточных оснований возложена на прокуратуру, противоречит надзорной деятельности и принижает роль судов, следователей и работников милиции. Следовательно, делает он вывод, прокуратура должна быть освобождена от данной функции, так как деятельность правоохранительных органов по борьбе с уже совершенными преступлениями урегулирована законодательством. Координацию деятельности правоохранительных органов вообще следовало бы упразднить как противоречащую процессуальной самостоятельности этих

---

<sup>41</sup> Утибаев Г.К. Теоретико-прикладные проблемы координации деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений: дисс. ... д.ю.н. Алматы: КазГЮУ. 2006. С. 23.

<sup>42</sup> Бородин С.В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М, 1990. С. 152-153.



органов, следует лишь полностью восстановить прокурорский надзор.

Хотя настоящая точка зрения была высказана еще в пору действия закона о прокуратуре СССР, с приостановлением действия которого органы прокуратуры лишились нормативно-правовой базы по координационной функции. Проблема является достаточно актуальной и сегодня, в том числе вследствие отсутствия единства взглядов в юридической науке на данную проблему. Очевидно, что с изложенных выше позиций точка зрения С.В. Бородина не является приемлемой, поскольку роль прокуратуры в координационной деятельности автором трактуется как в отрыве от ее реальной функции в деятельности правоохранительных органов, так и современной действительности. Достаточно отметить, что даже при отсутствии координационной функции объективная реальность в криминогенной ситуации вынуждала органы прокуратуры осуществлять эту деятельность в той или иной форме.

М.М. Давиденко отмечает, что в организации борьбы с преступностью очень важную и большую роль выполняет прокуратура<sup>43</sup>.

Как считает А.Я. Меженцева, следовало не только сохранить руководящую роль прокуратуры в борьбе с преступностью, но и поставить ее на твердую правовую основу<sup>44</sup>.

Некоторые ученые-юристы возложение на прокуратуру координационных функций не связывали с ее статусом и полномочиями. Так, например, Н.И. Костенко замечает, что "наличие у прокуратуры координационной функции оправдано тем, что для укрепления правопорядка, проведения с этой целью скоординированных мероприятий не требуется применять надзорные полномочия"<sup>45</sup>.

Представляется, что руководящая роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов определяется тем, что осуществляя надзорные функции и таким образом, воздействуя на другие правоохранительные органы, организации и учреждения, прокуратура направляет и акцентирует их деятельность.

<sup>43</sup> Давиденко М.М. Организация деятельности районной, городской прокуратуры по профилактике преступлений, Харьков, 1990. С. 80.

<sup>44</sup> Меженцева А.Я. О концепции прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. 1989. Вып. 118. С. 30.

<sup>45</sup> Костенко Н.И. Прокуратура в государственном механизме Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 76.

Как считает В.П. Рябцев, координирующая функция органов прокуратуры должна быть ограничена лишь координацией деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, поскольку, если в число субъектов координационной деятельности включать и контрольные органы, то в систему координации пришлось бы вобрать большинство министерств и их органов на местах<sup>46</sup>.

Как мы считаем, распространение координационных полномочий прокуратуры на иные правонарушения не должно вызывать опасений в силу следующих обстоятельств.

Прежде всего, это отвечает как основополагающим нормам Конституции Республики Казахстан, так и приоритетной задаче органов прокуратуры – защите прав и свобод человека и гражданина. Как известно, права человека нарушаются не только в результате совершения преступлений, это происходит и в других сферах правоотношений. Кроме того, правоохранительные органы в той или иной степени затрагивают данный вопрос в процессе координационной деятельности по борьбе с преступностью.

По мнению Н.Ф. Демидова, нарушения прав и свобод человека в значительной степени происходят в процессе процессуальной деятельности правоохранительных органов<sup>47</sup>.

Несомненно, что "иные правонарушения" предполагают не только нарушения прав и свобод человека, но и целый комплекс правоотношений в области трудового, гражданского и других отраслей права. Следует заметить, что круг координационных полномочий при этом действительно расширяется.

Какой же круг правоотношений должен охватываться координацией органами прокуратуры как руководителями координационной деятельности?

Во-первых, можно утвердительно ответить, отмечая неразрывную связь надзорной функции с функцией координации.

---

<sup>46</sup> Организация работы городской (районной) прокуратуры: Методическое пособие. М., 2001. С. 94-96.

<sup>47</sup> Демидов Н.Ф. Проблема прав человека в современном российском уголовном процессе (концептуальные положения): Дисс. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата. М., 1996. С. 5.

Во-вторых, правонарушения непременного характера, принявшие массовый характер, наносят обществу огромный вред и органической частью этих правонарушений является полное игнорирование прав и свобод человека и гражданина<sup>48</sup>, по нашему мнению, может быть полностью отнесено к иным правонарушениям.

В отношении иных правонарушений активную деятельность сегодня осуществляет прокуратура. Но отметим, что прокуратура занимается только теми из них, какие ей становятся известны в результате прокурорской деятельности (например, проверок) либо иных предусмотренных законом источников.

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 взвешенные решения и согласованные меры по борьбе с отдельными видами преступлений, при решении 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<sup>49</sup>.

В настоящее время основная роль в организации и осуществлении координации отводится прокурорам – председателям координационных совещаний, от знаний, умений и навыков которых, в том числе в сфере организации и управления, в первую очередь зависит надлежащее руководство, информационно-аналитическое обеспечение и планирование координационной деятельности, контроль и проверка исполнения координационных мероприятий, обеспечение эффективного взаимодей-

---

<sup>48</sup> Кенжаев Сафарали. Обращения как важнейший фактор деятельности прокуроров по борьбе с нарушениями законности в сфере управления: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С.2.

<sup>49</sup> Акылбай С.Б. Указ. соч. С. 84.

ствия правоохранительных органов между собой и с другими органами и организациями. На первый план в координационной деятельности прокуратуры все более настойчиво выступает адекватность в оценке реального состояния законности и правопорядка в стране (регионе), которая не может быть дана на основании аналитических материалов только отдельно взятого правоохранительного органа<sup>50</sup>.

В соответствии со статьей 4 Законом Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" в целях обеспечения верховенства Конституции и законов Республики Казахстан, защиты прав и свобод человека и гражданина прокуратура от имени государства координирует деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью<sup>51</sup>.

По мнению В.Г. Бессарабова, 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<sup>52</sup>.

Аналогичной позиции придерживается и В.Б. Ястребов, который 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

---

<sup>50</sup> Настольная книга прокурора / Под общ. Ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 2-е изд., перераб. и доп. Серия: Настольная книга специалиста. М.: Юрайт. 2013. С. 942.

<sup>51</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004024](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004024).

<sup>52</sup> 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

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<sup>53</sup>.

Надзорные полномочия прокуратуры, входящей в государственный механизм<sup>54</sup>, наделенной согласно закону о прокуратуре 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.

Можно отметить, что полномочия прокуратуры охватывают и вопрос ответственности работников правоохранительных органов за неисполнение актов прокурорского надзора. Однако в этом случае прокурор использует свои властные полномочия, так как применение мер прокурорского реагирования в отношении сотрудников правоохранительных органов, не исполнивших его указания, является специфической формой государственно-властного воздействия на правовые отношения.

В свою очередь правоохранительная деятельность – это наделенная властными полномочиями деятельность специально уполномоченных органов и лиц, направленная на охрану прав и свобод граждан и общества, на обеспечение в государстве законности и правопорядка, путем специфических действий принудительного характера, проводимых в определенной процессуальной форме<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Зерцало-М. 2012. С. 339.

<sup>54</sup> Масликов И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1997. С.177.

<sup>55</sup> Журсимбаев С.К. Правоохранительные органы Республики Казахстан: Учебник. Алматы: NURPRESS. 2010. С. 18.

По мнению В.В. Черникова, сущностной чертой власти правоохранительной деятельности является возможность применения ее субъектами принудительных мер воздействия. Другая черта правоохранительной деятельности состоит в том, что она реализуется в рамках так называемых правоохранительных отношений. Эти отношения возникают тогда, когда нарушены права или не исполнены обязанности, когда возникает необходимость в правовых мерах защиты и участников правоотношений со стороны государства. Через них осуществляется реализация юридической ответственности<sup>56</sup>.

То есть правоохранительная деятельность направлена на установление, поддержание и соблюдение правопорядка и правоохраны.

Под правоохраной понимается урегулированная правом деятельность управомоченных государственных органов по принудительному обеспечению правового порядка на основе соблюдения баланса интересов личности, общества и государства. В основу этого определения положены четыре существенных признака:

- правоохрана – это вид государственной деятельности по обеспечению правового порядка;
- данный вид деятельности осуществляется управомоченными государственными органами;
- принудительный характер деятельности по обеспечению правового порядка;
- осуществление деятельности государственных органов на основе обеспечения баланса интересов личности, общества и государства<sup>57</sup>.

Следует отметить, что понятие "правоохрана" является одной из фундаментальных, методологических категорий в науке правоохранительных органов.

Таким образом, можно заключить, что правоохранительная деятельность – это такая государственная деятельность, которая осуществляется специально уполномоченными органами в целях обеспечения охраны действующей системы права посредством применения юридических мер воздействия, в строгом соответствии с законом и при

---

<sup>56</sup> Черников В.В. Указ. соч. С. 136-137.

<sup>57</sup> Правоохранительные органы зарубежных стран: учебник / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой, Г.Б. Мирзоева. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2013. С. 11.

обязательном соблюдении установленного законом порядка осуществления правоохранительной деятельности.

Координационная правоохранительная деятельность прокуратуры неразрывно связана с ее надзорными функциями, поскольку именно прокурорский надзор в значительной степени предопределяет наделение прокуроров функцией координации. Кроме того, это деятельность по реализации государственных программ в области борьбы с преступностью, т.к. организатором как борьбы с преступностью, так и деятельности всех правоохранительных органов является государство.

Некоторые ученые-юристы наделение прокуратуры координационной функцией объясняют ее уникальностью как правоохранительного органа. Так, например, по мнению И.И. Карпеца, прокуратура – это уникальный правоохранительный орган. Однако, он отмечал, что она нуждается в усилении государственными правозащитными функциями<sup>58</sup>, что, кстати, и предусмотрел действующий закон о прокуратуре.

По мнению Н.Н. Дегтяревой, "...прокуратура занимает особое место в системе правоохранительных органов России: не относясь ни к одной из ветвей власти, она является самостоятельным и независимым правоохранительным органом, обеспечивающим законность в стране и в правоохранительных органах"<sup>59</sup>.

Следует заметить, что вышеизложенные положения об уникальной информированности прокуратуры о состоянии преступности сводятся к надзорной функции. Прокуратура наделена таким комплексом правовых мер, который значительно шире, чем у других государственно-правовых органов, и дает ей возможность правильно ориентироваться в криминогенной ситуации и выступать регулятором деятельности правоохранительных органов. Это обстоятельство позволяет нам заметить, что надзорные функции и полномочия прокуратуры, а не только координационная деятельность, как было отмечено некоторыми авторами<sup>60</sup> позволяют нам верно определять, что эффективная борь-

---

<sup>58</sup> Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992. С. 430.

<sup>59</sup> Дегтярева Н.Н. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации: институциональный и сравнительный анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 19.

<sup>60</sup> Андреев Б.В., Бессарабов В.Г. Прокуратура в политической системе современной России (состояние, проблемы и перспективы). М., 1999. С. 44.

ба с преступностью непосредственно зависит от усилий правоохранительных органов, а не от исполнительной и законодательной власти.

Остановимся на рассмотрении тезиса о том, что функция прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется как дополнительная, а не основная. В.В. Клочков обосновывает этот вывод тем обстоятельством, что "...функция координации самым лучшим образом сочетается с функцией надзора и не противоречит ей, а дополняет, повышает возможности надзора, но не подменяет надзор и не должна вести к растворению надзора в координации"<sup>61</sup>. Аналогичную точку зрения высказали А.Г. Халиулин<sup>62</sup> и Н.Н. Дегтярева<sup>63</sup>.

Отношение к надзорной и координационной функциям прокуратуры в странах СНГ различно. Большинство юристов, в том числе и И.Ж. Бахтыбаев, считают, что основной функцией является надзорная. Как справедливо отмечает И.Ж. Бахтыбаев, "за период существования органов прокуратуры Казахстана их координаторская функция никогда не признавалась одной из главенствующих.

Выше мы упоминали, что функция координации производна от надзорной, иначе говоря, без последней прокуратура не только не обладала бы необходимой и достаточной информацией для осуществления координационной деятельности, но и организационно-распорядительными возможностями по ее руководству. Таким образом, мнения названных авторов о надзорной функции как главенствующей представляются спорными; законом о прокуратуре, по меньшей мере российским, функции прокуратуры на основные и дополнительные не дифференцированы.

На особенностях надзорной и координационной функций прокуратуры остановимся ниже. Сказанное выше дополним лишь тем, что

---

<sup>61</sup> Клочков В.В. Система противодействия преступности//Государственная политика предупреждения преступности несовершеннолетних и защита их прав и интересов. М., 1997. С. 133-134

<sup>62</sup> Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция российской прокуратуры: Автореф. дисс.... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 23

<sup>63</sup> Дегтярева Н.Н. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации: институциональный и сравнительный анализ. Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 22.



координационная, как и любая другая функция прокуратуры, оговоренная в законе о прокуратуре, не отнесена ни к основной, ни к дополнительной.

В последние годы в юридической науке Н.Ф. Демидовым была высказана спорная, на наш взгляд, точка зрения. Надзорная деятельность прокуратуры, по его мнению, направлена на устранение нарушений закона и поэтому осуществляется более узко в какой-либо сфере, тогда как координационная призвана урегулировать деятельность всех правоохранительных органов, в том числе и надзорную<sup>64</sup>. Однако, надзорные функции прокуратуры значительно шире функции по координации деятельности правоохранительных органов, и как было отмечено выше, именно они предопределили наделение прокуратуры функцией координации.

Развивая уже изложенную мысль о том, что прокуратура лучше, чем какой-либо другой правоохранительный орган приспособлена к координационной правоохранительной деятельности, необходимо заметить и следующее обстоятельство. Думается, что дело не только в надзорной функции, благодаря которой прокуратура обеспечивается всеми необходимыми данными и возможностями для осуществления координации. Отметим такой важнейший принцип в деятельности прокуратуры республики, как "централизация и подчиненность всех ее органов лишь по вертикали". Как отмечает Г. Утибаев в статье "Роль прокуратуры в координационной деятельности правоохранительных органов" (в №1 журнала "Закон и время" за 2008 год), это позволяет осуществлять руководство и контроль за координационной деятельностью нижестоящих органов прокуратуры вышестоящими. На основании изложенного, можно заключить, что ответственность за надлежащее осуществление координационной работы и ее организацию несет не только сам прокурор, но и вышестоящий прокурор, которому он подчинен по службе.

Рассматривая содержание координационной функции органов прокуратуры республики, целесообразно заметить, что в практической деятельности она нередко подразумевает ответственность органов про-

---

<sup>64</sup> Демидов Н.Ф. Проблема прав человека в российском уголовном процессе. М., 1995. С. 13-14.

куратуры за общее состояние преступности. Думается, что такая точка зрения исходит вследствие неправильного понимания задач и сущности координационной функции прокуратуры.

Таким образом, можно заключить, что не имеющие нормативной основы взгляды на координационную функцию прокуратуры как на второстепенную не отвечают конституционным целям и задачам прокуратуры, как наиболее важного государственно-правового института.

Роль и статус прокуратуры в данной деятельности законом предусмотрены, поэтому они, безусловно, должны найти отражение в указанном определении. Также целесообразно отметить правовой характер этой деятельности, поскольку она урегулирована законом. Кроме того, особого упоминания требует и круг полномочий координационной деятельности – не только по борьбе с преступностью, но и по иным правонарушениям, которые, как мы указали выше, полностью охватываются как надзорной деятельностью прокуратуры, так и сферой соответствующей деятельности других правоохранительных органов.

На современном этапе борьбы с преступностью вопрос о формах координации в юридической литературе освещался довольно широко. С учетом опыта прошлых лет, а также современного состояния проблемы возникает необходимость развития и нормативизации тех форм координации (кроме форм, перечисленных в Положении), которые, как нам представляется, заслуживают внимания и рассмотрения с критических позиций для применения в сегодняшних условиях.

В юридической литературе выделяют формы координационной деятельности:

1. Организация координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
2. Обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;
3. Совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, распространение положительного опыта;
4. Проведение совместных проверок;
5. Оказание помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью;

6. Создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

7. Взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

8. Оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью.

9. Издание совместных приказов, указаний и иных организационно-распорядительных документов<sup>65</sup>.

Подпункт 6 пункта 1 статьи 29 Закона «О прокуратуре» содержит следующие полномочия прокурора: привлекать к осуществлению проверок сотрудников других правоохранительных органов для обеспечения безопасности и надзорной деятельности. По нашему мнению, применение данной формы координации на практике будет способствовать расширению функций правоохранительных органов – членов Координационного совета правоохранительных органов по проверке состояния законности.

Заслуживает внимания форма координации, которая использовалась правоохранительными органами в период отсутствия законодательного урегулирования вопроса. Так, В. Звирбуль еще в 1968 году отметил, что наиболее оправдавшей себя на практике формой координации (помимо всех других форм, имеющих сегодня правовую регламентацию) являются организационные меры по усилению воспитательного воздействия судебных процессов и согласованность в мероприятиях по правовой пропаганде<sup>66</sup>. По нашему мнению, данная форма координации деятельности правоохранительных органов, прежде всего, исходила из политической идеологии советского периода. При этом, важно отметить и другие обстоятельства. Так, например, суды в указанный период выступали и воспринимались не как независимый орган государственной власти, а как правоохранительный орган. Поэтому в современных условиях усиление воспитательного воздействия

---

<sup>65</sup> См.: Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник/ Под общ. ред. А.Н. Савенкова. 3-е изд. М.: Дашков и К. 2012. С. 307-318.

<sup>66</sup> Звирбуль В. Одно из средств повышения эффективности борьбы с преступностью // Советская юстиция. 1968. №24, С. 5-7.

от судебных процессов, если иметь в виду предупреждение преступности – это прерогатива лишь самих судов.

В целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью прокуроры созывают координационные совещания. В состав координационного совещания входят прокурор, являющийся его председателем, и руководителем соответствующих правоохранительных органов или исполняющие их обязанности как члены совещания<sup>67</sup>.

На практике, как правило, координация осуществляется в виде совместного обсуждения на Координационном совете, результатом которого, как правило, является решение Координационного совета, в соответствии с которым определенным правоохранительным органам рекомендуется принятие конкретных мер. Формы координации при применении их в современных условиях большим разнообразием не отличаются.

В соответствии со статьей 8-1 Закона «О прокуратуре» координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляется органами прокуратуры посредством достижения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий для реализации общих задач и целей. Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, которые создаются при Генеральной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах<sup>68</sup>.

Координационные советы осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией, законами Республики Казахстан, Положением о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Положение о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью утверждается Президентом Республики Казахстан.

---

<sup>67</sup> Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей ОУВ-ПО МВД России / Под ред. О.А. Галустьяна, А.В. Ендольцева, И.И. Сыдорука. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2010. С. 171.

<sup>68</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004024](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004024).

В соответствии с Указом Президента РК от 2 мая 2011 года № 68 "Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью" 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.

Правовую основу деятельности Координационного совета составляют Конституция РК, законы, акты Президента РК и иные нормативные правовые акты, а также настоящее Положение.

Координация осуществляется на основе: соблюдения законности; единства целей и задач по усилению борьбы с преступностью, объединения усилий государственных органов по укреплению законности и правопорядка; равенства каждого ведомства в постановке вопросов, внесении предложений и принятии решений; невмешательства в организационно-распорядительную деятельность государственного органа при реализации согласованных мероприятий и рекомендаций; установления единого подхода к решению сложных правовых проблем; устранения дублирования в работе и ведомственного подхода при решении возникающих вопросов; гласности, не противоречащей требованиям законодательства о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне; ответственности руководителя каждого государственного органа за выполнение согласованных решений Координационного совета<sup>69</sup>.

Таким образом, координация деятельности правоохранительных органов возлагается как на органы прокуратуры, так и на Координационный совет.

Координационный совет возглавляется председателем, который руководит деятельностью Координационного совета. Председателем является Генеральный прокурор РК по должности.

---

<sup>69</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68 "Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30982800](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30982800).

Председатель:

- 1) руководит деятельностью Координационного совета;
  - 2) председательствует на его заседаниях;
  - 3) утверждает согласованный план работы Координационного совета;
  - 4) заслушивает отчет секретариата по вопросам исполнения решений Координационного совета;
  - 5) утверждает положения о территориальных координационных советах и их состав;
  - 6) информирует Президента РК о работе Координационного совета.
- Координационный совет состоит из постоянных членов и членов с временно делегированными полномочиями.

Постоянные члены Координационного совета:

- Генеральный прокурор РК;
- Председатель Комитета национальной безопасности РК;
- Председатель Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции);
- Директор Службы внешней разведки РК "Сырбар";
- Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;
- Министр внутренних дел РК;
- Министр юстиции РК.

Члены Координационного совета с временно делегированными полномочиями:

- Председатель Агентства РК по делам государственной службы;
- Министр по чрезвычайным ситуациям РК;
- Председатель Комитета таможенного контроля Министерства финансов РК;

Председатель Налогового комитета Министерства финансов РК.

Члены Координационного совета с временно делегированными полномочиями обладают правом голоса при принятии решений и участвуют в заседаниях в зависимости от характера рассматриваемого вопроса<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68 "Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30982800](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30982800)

По нашему мнению, вполне легитимно и логично, если на заседании Координационного совета обязательно будут присутствовать лишь те руководители правоохранительных органов, компетенция которых охватывает круг рассматриваемых на заседании иных правонарушений.

Следовательно, при участии других членов Координационного совета будет выявляться значительное количество правонарушений, имеющих значительную латентность и, как правило, являющихся основой для преступлений, входящих в сферу расследования другими правоохранительными органами.

Однако, не будет ли указанная деятельность противоречить функциям таких членов Координационного совета, как министерство по чрезвычайным ситуациям республики и других, деятельность которых имеет несколько специфический характер? Ведь если согласиться с этим положением, то возникает следующий вопрос: какова реальная польза от участия, например, руководителя министерства по чрезвычайным ситуациям республики при рассмотрении на заседании координационного совета вопроса о состоянии и причинах рецидивной преступности или иных правонарушений?

Выступая как государственный орган и организуя исполнение решений Координационного совета, прокуратура не перестает осуществлять как надзор за принимаемыми мерами во исполнение этих решений правоохранительными органами, так и свои надзорные полномочия в деятельности этих органов, не связанной с координацией (хотя следует указать, что надзор - это еще не координация). Элемент власти заключается и в том, что императивность требований прокурора, предусмотренных п.5 ст. 12 Закона «О прокуратуре» позволяет прокуратуре не только устранять нарушения закона, но и принимать в пределах своей компетенции в случае необходимости меры к безусловному исполнению своих требований. По смыслу данного определения возражения, по нашему мнению, может вызвать формулировка "участники правоохранительной деятельности". Но следует заметить, что если ограничиться только правоохранительными органами или членами Координационного совета, то те руководители организаций и учреждений, которые присутствуют на Координационных советах в качестве приглашенных останутся в стороне от самой координационной деятельности.

Вопросы может вызвать тезис о том, что деятельность прокуратуры по руководству Координационным советом носит властно-распорядительный характер. В чем же он заключается? Данное положение неразрывно связано с правовым статусом прокуратуры как государственно-правового органа, наделенного особыми полномочиями.

Как нам представляется, с точки зрения организационно-распорядительных полномочий прокурора, как председателя координационного совета, и обладателя надзорных полномочий, носящих государственно-властный характер, органически связанных и дополняющих друг друга, проблема закрепления полномочий требует четкого законодательного урегулирования.

Распорядительность, согласно п. 6 Положения о Координационном совете правоохранительных органов, заключается: в созыве Координационных советов; истребовании информации, необходимой для организации координационной работы; назначении секретаря Координационного совета, возглавляющего секретариат. По вопросам своей компетенции секретарь непосредственно подчинен и подотчетен председателю Координационного совета, назначенному из числа работников Генеральной прокуратуры. Полномочия прокурора в данном случае носят организационно-распорядительный характер и направлены на обеспечение деятельности Координационного совета. Причем эти распоряжения могут быть направлены и в поднадзорный правоохранительный орган, и в другие организации и учреждения, а также в порядке подчиненности в нижестоящие подразделения прокуратуры<sup>71</sup>.

Государство, согласно п. 1 ст. 1 Закона «О прокуратуре», возложило на прокуратуру обязанности по надзору за дознанием и следствием, поэтому ее деятельность в данной области в соответствии со ст. 38 данного закона носит властно-принудительный характер<sup>72</sup>.

Однако все изложенное о характере деятельности прокуратуры по руководству Координационным советом порождает вполне обосно-

---

<sup>71</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68 "Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30982800](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30982800).

<sup>72</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004024](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004024).



ванный вопрос: если в процессе осуществления координации деятельности правоохранительных органов прокуратура использует властно-распорядительные полномочия, то не ущемляет ли это самостоятельность участников правоохранительной деятельности?

Безусловно, формы и методы координации мало изменились. Но правовые нормы, которые предусматривают руководящую роль органов прокуратуры в координационной деятельности и отмеченный нами властно-распорядительный характер ее действий по руководству Координационным советом, заставляют ставить этот вопрос уже по-новому, поскольку руководящая роль прокуратуры теперь имеет нормативную регламентацию.

По мнению В. Еременко, координационная деятельность прокуратуры должна заключаться лишь в организации борьбы с отдельными видами преступлений, а не вообще с преступностью<sup>73</sup>.

Мнение В. Еременко, на наш взгляд, представляется обоснованным потому, что координационная деятельность на практике осуществляется только по тем направлениям, которые являются наиболее актуальными в криминогенной ситуации. Ключевой фигурой борьбы с преступностью (в общем плане) является государство. В целях реализации государственной политики в этом направлении правоохранительные органы в рамках координационной деятельности затрагивают лишь те области, которые требуют безотлагательных и совместных мер. Как руководитель координационной деятельности, прокурор организует реальное исполнение этих мер. Думается, что принципом приоритета в деятельности Координационного совета правоохранительных органов можно было бы назвать выбор отдельных направлений координационной деятельности.

Основными формами координации указанным Положением предусмотрено следующее:

1) взаимный обмен оперативной и другой информацией о состоянии преступности и законности;

2) планирование и реализация скоординированных мероприятий, направленных на активизацию борьбы с преступностью и правонарушениями;

---

<sup>73</sup> Интервью прокурора г. Санкт-Петербурга В. Еременко // Законность. 1996. №5. С. 28.

3) совместное обсуждение состояния преступности и правопорядка в отдельных регионах и в целом по стране;

4) создание межведомственных рабочих групп;

5) совместные выезды в регионы республики для проведения проверки и оказания практической помощи местным государственным органам в организации борьбы с преступностью;

6) заслушивание на заседаниях Координационного совета отчетов должностных лиц правоохранительных и других государственных органов о проводимой работе по предупреждению преступности и правонарушений;

7) издание совместных актов;

8) совместное проведение пресс-конференций, "круглых столов" с обсуждением проблем борьбы с преступностью;

9) взаимное использование возможностей правоохранительных и иных государственных органов для повышения квалификации работников;

10) оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности правоохранительных органов в процессе борьбы с преступностью;

11) использование иных форм координации, выработанных практикой и не противоречащих настоящему Положению о Координационном совете.

Выбор названных и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками исходя из конкретной обстановки<sup>74</sup>.

На наш взгляд, предложенные формы координации не противоречат принципам и основным направлениям координационной деятельности, определенным Положением о Координационном совете правоохранительных органов, республиканским и Модельным законами о прокуратуре.

Положение регламента Генеральной прокуратуры о том, что "по наиболее актуальным вопросам укрепления законности и борьбы с

---

<sup>74</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68 "Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30982800](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30982800)

преступностью могут проводиться совместные заседания коллегии Генеральной прокуратуры и коллегий правоохранительных органов и других ведомств по согласованию с ними", полностью отвечает признакам координационного совещания. Однако основное различие в том, что Генеральная прокуратура в данном случае осуществляет свои полномочия и действует не как руководитель координационного совещания, а как председательствующий субъект совместной коллегии, функции и полномочия которого, согласно положениям регламента, значительно шире компетенции председателя координационного совещания.

Отдельные указания, приказы и распоряжения Генеральной прокуратуры, адресованные другим правоохранительным органам, также имеют координирующую направленность. Следует отметить, что, согласно п. 4-1 ст. 11 "Полномочия Генерального прокурора республики" Закона «О прокуратуре», Генеральный прокурор принимает в пределах своей компетенции следующие нормативные правовые акты:

- по вопросам применения норм Уголовно-процессуального кодекса и законодательства Республики Казахстан об оперативно-розыскной деятельности, обязательные для исполнения органами дознания и следствия, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

- по вопросам правовой статистики и специальных учетов, обязательные для всех субъектов правовой статистики<sup>75</sup>.

Важно учесть, что полномочия председателя Координационного совета правоохранительных органов, изложенные в пункте 6-10 Положения о Координационном совете правоохранительных органов, не содержат разрешения отдавать подобные самостоятельные указания и распоряжения по направлениям деятельности настоящего совета без согласования с его членами.

Как уже отмечалось, Положение о Координационном совете правоохранительных органов не содержит исчерпывающего перечня ее форм. В пункте 4 настоящего Положения определяются основные формы координации деятельности правоохранительных органов.

---

<sup>75</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004024](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004024).

В законодательстве некоторых стран СНГ прослеживается аналогичный подход. Так, например, по данным А.Ш. Шаршеналиева в Киргизской Республике, в рамках деятельности координационного совещания правоохранительных органов, в органах прокуратуры создано 65 постоянно действующих штабов, куда входят работники милиции, налоговой инспекции и финансовой инспекции, которые возглавляются заместителями прокуроров области и прокурорами городов и районов. Штабами разработаны планы мероприятий по активизации и усилению борьбы с указанными категориями преступлений и графики выездов членов штаба в регионы для оказания практической помощи. На заседаниях координационных совещаний систематически заслушиваются отчеты руководителей контролирующих органов по основным вопросам их деятельности<sup>76</sup>.

В работах ученых-правоведов были предложены и другие формы координации, например "согласованное проведение правовой пропаганды среди населения"<sup>77</sup> и "совместная разработка мероприятий по предупреждению преступлений и иных правонарушений, мероприятий по комплексному планированию укрепления законности"<sup>78</sup>.

Таким образом, мы можем заключить, что прокуратуре, как другим правоохранительным органам, в целях реализации единой правовой политики в государстве, должна быть возвращена существовавшая ранее функция правовой пропаганды. При этом, в качестве обязательного и необходимого условия, должна быть соблюдена деполитизация этой деятельности и ее исключительная расположенность к нормам права, направленным на защиту прав и свобод человека и гражданина, борьбу с преступностью и иными правонарушениями.

Нормативное урегулирование деятельности органов прокуратуры и других правоохранительных органов по предупреждению преступ-

---

<sup>76</sup> Шаршеналиев А.Ш. Вопросы борьбы с экономической преступностью в условиях перехода к рынку: Дисс. д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата. М., 1999. С. 59.

<sup>77</sup> Сафонов А.П. Борьба с рецидивом преступлений средствами прокурорского надзора. М., 1978. С. 175.

<sup>78</sup> Шаршеналиев А.Ш. Вопросы борьбы с экономической преступностью в условиях перехода к рынку: Дисс. д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата. М., 1999. С. 57.

лений, как нам думается, не соответствует современным реалиям. Однако в определенной степени, в силу объективной необходимости, прокуратура вынуждена проводить работу, которая кроме предупредительного характера имеет и воспитательное значение.

Таким образом, можно заключить, что сегодня целесообразно активное применение этой формы координации деятельности правоохранительных органов.

Очень близко к формам координационной деятельности стоят совместные приказы руководителей правоохранительных органов. Сказанное особо актуально в связи с высказанным в последнее время мнением о заорганизованности деятельности правоохранительных органов, о бюрократизме и волоките, тогда как преступность все динамичнее стыкует свои планы и действия<sup>79</sup>.

На наш взгляд, целесообразно учитывать опыт прошлого при решении вопросов повышения эффективности координационной правоохранительной деятельности, помимо совершенствования законодательства республики.

Мы считаем, что определение координационной правоохранительной деятельности должно содержать указания на постоянность и организационное руководство этой деятельностью прокуратурой. Поскольку прокурор осуществляет координацию деятельности всех правоохранительных органов, находящихся на поднадзорной ему территории, а Координационные советы правоохранительных органов по борьбе с преступностью действуют на постоянной основе и срок их деятельности не ограничен.

## **1.2. Субъекты координационной правоохранительной деятельности**

Под субъектом права следует понимать правоспособное лицо, обладающее правами и обязанностями, закрепленными за ним нормами права<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Шахметов В.С. Преступность не знает границ // Прокурорская и следственная практика 1999. №3-4. С. 128.

<sup>80</sup> Анаева Е.А. Прокуратура как субъект юридического процесса: дисс. К.ю.н. Тамбов, 2010. С. 8.

Субъектами координационной деятельности являются правоохранительные органы.

Прежде чем раскрывать понятие правоохранительных органов, рассмотрим понятие государственных органов.

Орган государства – это юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства<sup>81</sup>.

Правоохранительные органы осуществляют деятельность по укреплению законности и соблюдению правопорядка, то есть также наделены государственно-властными полномочиями, из этого следует, что правоохранительные органы являются государственными органами, но с определенной спецификой деятельности, именно данная специфика определяет их как правоохранительные.

Правоохранительные органы образуют тот круг государственных организаций, основным назначением которых является нейтрализация, ослабление действия и устранение угроз правопорядку в виде правонарушений, защита в этой связи законных интересов личности, общества и государства<sup>82</sup>.

По мнению некоторых авторов, само понятие, содержание и структура системы правоохранительных органов в Республике Казахстан законодательными и иными нормативными актами не определены.

Государственно-правовой характер деятельности правоохранительного органа выражен в ст. 12 Конституции Республики Казахстан, в которой декларируется следующее:

"1. В Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией.

2. Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют со-

---

<sup>81</sup> Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ. 1999. С. 97.

<sup>82</sup> Черняков В.В. Правоохранительные органы: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. 2012. С. 132.

держание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

3. Гражданин Республики в силу самого своего гражданства имеет права и несет обязанности.

4. Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

5. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность"<sup>83</sup>.

В современной юридической науке правового, законодательно закрепленного определения понятия «правоохранительный орган» нет, как мы уже отмечали. Чтобы решить рассматриваемую проблему необходимо сделать анализ отмеченных по этому поводу мнений казахстанских и российских ученых-юристов и практиков.

Г.К. Утибаев определяет правоохранительный орган как государственно-правовой орган, осуществляющий на основе своих функциональных обязанностей реализацию государственной политики борьбы с преступностью и иными правонарушениями, наделенный специальными полномочиями по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию, расследованию преступлений и исполнению судебных решений по уголовным делам<sup>84</sup>.

С.К. Журсимбаев выделяет правоприменительные органы как органы, которые применяют право, содействующие правовой охране, к которым ученый относит нотариальные органы, адвокатуру, охранные службы, третейские суды, налоговые и иные финансовые органы, судебно-экспертные учреждения<sup>85</sup>.

При этом в науке отмечают, что не все правоохранительные органы являются правоприменительными, и не каждый правоприменительный орган следует относить к правоохранительным. Перечень правоохранительных органов является исчерпывающим. Перечень же пра-

---

<sup>83</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029).

<sup>84</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 36.

<sup>85</sup> Журсимбаев С.К. Правоохранительные органы Республики Казахстан: Учебник. Алматы: NURPRESS. 2010. С. 19.

воприменительных органов достаточно широк. Выделяют также группу правоохранительных органов, содействующих правоохране, которые в свою очередь делятся на две группы: 1) государственные правоприменительные органы и негосударственные правоприменительные органы; 2) содействующие правоохране. К государственным правоприменительным органам, содействующим правоохране, отнесены налоговые и иные финансовые органы, судебно-экспертные учреждения, нотариальные органы, органы записи актов гражданского состояния. К негосударственным правоприменительным органам, содействующим правоохране, отнесены органы судейского сообщества, третейские суды, товарищеские суды, адвокатура, частный нотариат, частные детективные и охранные службы, негосударственные судебно-экспертные учреждения<sup>86</sup>.

Таким образом, исходя из анализа данных положений, следует различать понятия правоохранительных и правоприменительных органов. Позднее рассмотрим каждый из них.

Как отмечает В.П. Рябцев, правоохранительный орган – это орган, наделенный полномочиями по выполнению одной или одновременно ряда правоохранительных функций, направленных специально на борьбу с преступностью<sup>87</sup>. Указанную позицию необходимо дополнить следующим обстоятельством: все правоохранительные органы в деятельности по борьбе с преступностью объединяет то, что реализация их функций происходит в широком и узком (или профессиональном) аспектах.

В.А. Лиманский предлагает определять понятие правоохранительного органа через его правоохранительную деятельность<sup>88</sup>. Данное определение представляется несколько расплывчатым.

Как отмечает С.А. Воронцов, правоохранительный орган – это государственный орган, основной функцией которого является охрана законности, безопасности и правопорядка, обеспечение прав и сво-

---

<sup>86</sup> Правоохранительные органы: учебник / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, Р.С. Тамаева. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: закон и право. 2009. С. 20.

<sup>87</sup> Рябцев В.П. Правоохранительные органы Российской Федерации по борьбе с преступностью // Организация управления в органах прокуратуры. М., 1999. С.34.

<sup>88</sup> Лиманский В.А. Правоохранительные органы. Сборник схем с комментариями. СПб., 1999. С. 7.



бод человека и гражданина, борьба с преступностью<sup>89</sup>. Считаем, что С.А. Воронцов имеет в виду не функцию, а общие цели и задачи правоохранительного органа. Понятие "охрана законности, безопасности и правопорядка" полностью охватывает и такие его составляющие, как защита прав и свобод человека и гражданина, следовательно, их отдельное упоминание здесь представляется излишним.

Правоохранительные органы образуют тот круг государственных организаций, основным назначением которых является нейтрализация, ослабление действия и устранение угроз правопорядку в виде правонарушений, защита в этой связи законных интересов личности, общества и государства<sup>90</sup>.

Под правоохранительным органом следует понимать государственный орган, наделенный правами и обязанностями по осуществлению правоохраны путем специфических действий принудительного характера, проводимых в определенной процессуальной форме<sup>91</sup>.

По результатам рассмотрения выше указанных мнений, на наш взгляд, может быть предложено следующее определение правоохранительного органа, характеризующее его как государственный орган, наделенный властными полномочиями, реализующий государственную политику по борьбе с преступностью, применяющий меры принудительного характера, нацеленные на правоохрану, обеспечение правопорядка и соблюдение законности.

Как отмечает В.П. Рябцев, характеристика не содержит критериев отнесения государственно-правовых органов к числу правоохранительных<sup>92</sup>. На актуальность определения понятия правоохранительного органа в юридической науке, на наш взгляд, обращается особое внимание.

В связи с некоторой дискуссионностью данной проблемы, юридической наукой и практикой, казахстанскими учеными выработан ряд критериев и существенных признаков, позволяющих отнести конк-

---

<sup>89</sup> Воронцов С.А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. Р/Д. 1999. С.18.

<sup>90</sup> Черников В.В. Указ. соч. С. 132.

<sup>91</sup> Правоохранительные органы: учебник / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, Р.С. Тамаева. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: закон и право. 2012.С. 17.

<sup>92</sup> Рябцев В.П. Указ. соч. С. 32.

ретные государственные органы к правоохранительным. В частности:

1. Правоохранительный орган уполномочивается законом для осуществления этой деятельности, правоохранительную деятельность осуществляют только лица, являющиеся их сотрудниками;

2. Правоохранительная деятельность реализуется с соблюдением установленных законом правил и процедур, за нарушение которых в отношении должностных лиц, их допустивших, установлена юридическая ответственность;

3. В процессе своей деятельности правоохранительные органы, используют властные полномочия с помощью применения юридических мер воздействия;

4. Законные и обоснованные действия правоохранительных органов, их должностных лиц, решения, принятые в пределах их компетенции, подлежат обязательному исполнению, а их неисполнение влечет юридическую ответственность<sup>93</sup>.

Предлагаемая позиция по определению критериев государственно-правового органа для отнесения его к правоохранительным достаточно содержательна и обоснована, однако не вполне достаточна и позволяет отнести к правоохранительным органам и другие государственные органы, деятельность которых с правоохраной не связана. Деятельность любого государственного органа основывается на законе, поэтому в качестве критерия он не пригоден. Правила и процедуры устанавливаются законодательством РК не только для деятельности правоохранительных органов, но и для всех государственных органов. В целом, исполнение законных и обоснованных решений всех государственных органов, должностных лиц, принятых в пределах их компетенции подлежат обязательному исполнению, а их неисполнение влечет юридическую ответственность. Таким образом, данные критерии не отражают специфику правоохранительных органов.

В качестве универсального, общепринятого, закрепленного в законе, отличительного признака В.П. Рябцевым предлагается функция как правовой понятийный критерий. Правоохранительными функция-

---

<sup>93</sup> Журсимбаев С.К. Правоохранительные органы Республики Казахстан. Учебник. Алматы: NURPRESS. 2010. С. 16-17.

ми В.П. Рябцев называет оперативно-розыскную деятельность, дознание по делам о преступлениях, предварительное расследование, процессуально властный прокурорский надзор и судебный контроль за соблюдением законов в деятельности по борьбе с преступностью<sup>94</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что определяющим критерием для признания органа правоохранительным является наделение его в законодательном порядке одной или рядом правоохранительных функций.

Аналогичных позиций придерживается и С.А. Воронцов. Он считает, что функции правоохранительных органов включают в себя охрану общественного порядка и обеспечение безопасности, охрану государственной безопасности, выявление и расследование преступлений, прокурорский надзор, правосудие, судебную защиту, исполнение судебных решений<sup>95</sup>.

Интересным является мнение Э.Г. Гасанова, который отмечает, что правоприменительные функции могут выполнять не все входящие в эту систему органы, а только те из них, которые в пределах установленной законом компетенции предназначены для реализации и применения правовых норм, направленных на борьбу с преступностью<sup>96</sup>.

Приводятся и другие отличительные признаки правового статуса государственно-правового органа, которые характерны правоохранительным органам. Как считают некоторые ученые-правоведы, они заключаются в том, что последние осуществляют специальные меры по предупреждению преступлений, которые носят правовой характер и специально предназначены для устранения конкретных причин и условий, способствующих совершению преступлений<sup>97</sup>. Содержание этих мер составляют:

- целенаправленное воздействие на факторы, формирующие мотивацию преступлений, выбор преступного варианта поведения;

---

<sup>94</sup> Рябцев В.П. Указ. соч. С. 33.

<sup>95</sup> Воронцов С.А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. Р/Д, 1999. С.19.

<sup>96</sup> Гасанов Э.Г. Уголовно-правовые и криминалистические проблемы борьбы с преступлениями, связанными с наркотиками (антинаркотизм): Дисс. ... д-ра юрид. наук. Баку, 2000. С. 371.

<sup>97</sup> Миндагулов А.Х. Профилактика преступлений: Учебник. - Алматы: HAS, 2005. С., 42.

- корректирующее воздействие на личность, подвергшуюся воздействию этих факторов;
- воздействие на объективно существующие ситуации, провоцирующие совершение преступлений.

В целом, разделяя данную точку зрения, отметим некоторую расплывчатость формулировок. Думается, что она является следствием того, что за основу ученые берут не функционально-правовую основу деятельности правоохранительных органов, а общетеоретическую основу. Следовательно, эти формулировки нуждаются в уточнении. Необходимо отметить, что рассматриваемые меры правоохранительные органы осуществляют в строгом соответствии с функциями и полномочиями, определенными в законе.

При этом главные задачи, которые решают правоохранительные органы:

1. Обеспечение безопасности личности;
2. Защита прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц от противоправных посягательств;
3. Охрана общественного порядка;
4. Обеспечение общественной безопасности;
5. Охрана собственности;
6. Предупреждение, пресечение и выявление преступлений и административных правонарушений;
7. Восстановление нарушенных правоотношений;
8. выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступления<sup>98</sup>.

По мнению Г.К. Утибаева, критериями для отнесения государственно-правового органа к правоохранительным, что, в свою очередь, является основанием для членства в координационном совещании, могут служить: оперативно-розыскная деятельность, дознание по делам о преступлениях, предварительное расследование преступлений, прокурорский надзор, судебный контроль за соблюдением законов в деятельности по борьбе с преступностью, полномочия по предупреждению преступлений<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Черняков В.В. Указ. соч. С. 132.

<sup>99</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 35.

Однако с данным мнением мы не согласны, поскольку автор определил лишь направления деятельности правоохранительных органов, но никак не критерии.

В соответствии с Законом РК "О правоохранительной службе" от 6 января 2011 года № 380-IV правоохранительный орган – государственный орган, обеспечивающий соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц, государства, реализующий политику государства по противодействию преступности и иным правонарушениям в соответствии со своей компетенцией, наделенный специальными полномочиями по обеспечению законности и поддержанию общественного порядка, выявлению, предупреждению, пресечению, расследованию правонарушений, исполнению судебных решений по уголовным делам<sup>100</sup>.

Таким образом, по нашему мнению, единственным критерием разграничения правоохранительных органов от иных государственных органов являются специфические задачи: обеспечение безопасности личности; защита прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц от противоправных посягательств; охрана общественного порядка; обеспечение общественной безопасности; противодействие и борьба с преступностью и иными правонарушениями; восстановление нарушенных правоотношений; выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений. Именно задачи позволяют отличить правоохранительные органы от других государственных органов, только им присущи данные задачи.

Между тем, в качестве субъектов координационной правоохранительной деятельности также следует выделить работников правоохранительных органов.

Согласно Закону РК "О правоохранительной службе" сотрудник правоохранительного органа (далее – сотрудник) – гражданин Республики Казахстан из числа работников правоохранительных органов, которому присвоено специальное звание или классный чин.

---

<sup>100</sup> Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV "О правоохранительной службе" // <http://online.zakon.kz/>.

Служба в правоохранительных органах осуществляется в соответствии с принципами государственной службы в Республике Казахстан и специальными принципами правоохранительной службы.

Специальными принципами правоохранительной службы являются:

1) обязательность защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;

2) сотрудничество с институтами гражданского общества;

3) единство подходов к организации правоохранительной службы в правоохранительных органах;

4) единоначалие и субординация (подчиненность);

5) независимость от деятельности политических партий и иных общественных объединений.

Проводя исследование правового статуса работников правоохранительных органов, Е.Т. Жалбуров приходит к выводу, что специальный правовой статус работников правоохранительных органов является комплексной категорией, аккумулирующей одновременно признаки несколько видов специальных статусов: соответственно – государственных служащих, должностных лиц, представителей власти. Он также может быть рассмотрен в качестве родового специального статуса работников правоохранительных органов, где видовыми будут выступать специальные статусы работника прокуратуры, органов внутренних дел, налоговой полиции, военной полиции, национальной безопасности, таможенных органов и в качестве групповых специальных статусов будут выделены соответственно статус следователя, дознавателя и т.д. Автор считает, что правовой статус работников правоохранительных органов представляет собой юридическое закрепление положения данной категории государственных служащих в системе государственной службы. Он раскрывается через установление их служебных прав и должностных обязанностей (полномочий), ответственности. Правовой статус указанных работников составляет содержание государственно-служебных отношений, изменение которых изменяет и правовой статус сотрудников. Структура правового статуса работников правоохранительных органов с позиции широкого подхода включает следующие элементы: гражданство и правосубъ-

ективность; полномочия, юридическую ответственность во всех ее проявлениях; различного рода гарантии. Ядром в исследуемом правовом статусе являются государственно-властные полномочия, а также юридическая ответственность работников правоохранительных органов, т.е. те структурные элементы, которые составляют основное содержание рассматриваемого явления в узком (собственном) смысле слова<sup>101</sup>.

В соответствии со статьей 3 Закона РК "О правоохранительной службе" к правоохранительным органам относятся: органы прокуратуры, внутренних дел, финансовой полиции, государственной противопожарной службы, таможенные органы Республики Казахстан, осуществляющие свою деятельность в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан<sup>102</sup>. Как мы видим, данный перечень закрытый.

К правоохранительным органам С.К. Журсимбаев относит: судебные органы, конституционный совет, органы юстиции, прокуратуру, органы обеспечения национальной безопасности, органы внутренних дел, органы расследования преступлений, органы финансовой полиции и таможенного контроля, нотариат и адвокатуру<sup>103</sup>. В целом данный подход объективно определяет систему правоохранительных органов. Рассмотрим каждый из них.

Вопрос отнесения судов к числу правоохранительных органов является одним из наиболее дискуссионных в науке. Закон РК "О правоохранительной службе" в этот перечень суды не включил.

Согласно Конституционному закону Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132-II "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан" судебная власть в Республике Казахстан принадлежит только судам в лице постоянных судей, а также присяжных

---

<sup>101</sup> Жалбуров Е.Т. Правовой статус работников правоохранительных органов Республики Казахстан (сравнительно-правовой анализ): дисс. ... к.ю.н. Алматы: АЮИ МВД РК. 1999. С. 9.

<sup>102</sup> Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV "О правоохранительной службе" // <http://online.zakon.kz/>.

<sup>103</sup> Журсимбаев С.К. Правоохранительные органы Республики Казахстан: Учебник. Алматы: NURPRESS. 2010. С. 20.

заседателей, привлекаемых к уголовному судопроизводству в случаях и порядке, предусмотренных законом<sup>104</sup>.

Правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом.

Запрещается издание законодательных актов, предусматривающих передачу исключительных полномочий суда другим органам.

Никакие иные органы и лица не вправе присваивать себе полномочия судьи или функции судебной власти.

Обращения, заявления и жалобы, подлежащие рассмотрению в порядке судопроизводства, не могут быть рассмотрены или взяты на контроль никакими другими органами, должностными или иными лицами.

Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики.

Каждому гарантируется судебная защита от любых неправомерных решений и действий государственных органов, организаций, должностных и иных лиц, ущемляющих или ограничивающих права, свободы и законные интересы, предусмотренные Конституцией и законами Республики.

Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела с соблюдением всех требований закона и справедливости компетентным, независимым и беспристрастным судом.

Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

Судьи при отправлении правосудия независимы и подчиняются только Конституции и закону. Не допускается принятие законов или иных нормативных правовых актов, умаляющих статус и независимость судей.

Какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. По конк-

---

<sup>104</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132-ІІ "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан" <http://online.zakon.kz/>



ретным делам судьи не подотчетны. Обращения по судебным делам, поданные вопреки установленному порядку судопроизводства, а также по вопросам, не входящим в компетенцию суда, оставляются судом без рассмотрения или направляются в соответствующие органы.

Проявление неуважения к суду или судье влечет установленную законом ответственность.

Судебные акты и требования судей при осуществлении ими полномочий обязательны для исполнения всеми государственными органами и их должностными лицами, физическими и юридическими лицами. Неисполнение судебных актов и требований судьи влечет установленную законом ответственность.

Судебную систему Республики Казахстан составляют Верховный Суд Республики Казахстан, местные и другие суды, учреждаемые в соответствии с Конституцией Республики Казахстан и данным Конституционным законом.

Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается.

К местным судам относятся:

- 1) областные и приравненные к ним суды (городской суд столицы Республики, городские суды городов республиканского значения);
- 2) районные и приравненные к ним суды (городской суд, межрайонный суд).

В Республике Казахстан могут создаваться другие суды, в том числе специализированные суды (военные, финансовые, экономические, административные, по делам несовершеннолетних и другие).

Специализированные суды образуются Президентом Республики Казахстан со статусом областного или районного суда.

Верховный Суд Республики Казахстан, местные и другие суды имеют печать с изображением Государственного Герба Республики Казахстан и своим наименованием.

По мнению Ю.Н. Федорова, суды выступают как государственные органы, деятельность которых целиком направлена на осуществление правоохраны. Государством на них возложен контроль в сфере конституционных, гражданских, семейных, уголовных, административных и иных правоотношений. Свои функции правоохранительной деятельности суд реализует в форме разрешения спорных

ситуаций<sup>105</sup>. Ю.Н. Федоров, обоснованно приходит к выводу, на наш взгляд, что суд прежде всего государственный орган, чьими основными обязанностями является правоохранительная деятельность.

Но действительно ли суды выведены из круга субъектов координационной правоохранительной деятельности? Анализ Положения о Координационном совете правоохранительных органов дает основания полагать, что суды не входят в состав данного совета, но могут лишь взаимодействовать с советом.

Следует также отметить, что судебная власть непосредственно в борьбе с преступностью не задействована и не является субъектом правоохранительной деятельности по этому вопросу. Однако, судебные органы располагают весьма высоким потенциалом, информацией, получаемой в результате обобщения анализа судебной практики, использование которой может существенно повысить эффективность деятельности правоохранительных органов. Следовательно прокуратура должна всемерно использовать этот потенциал.

Н.П. Шарыло имел в виду именно характер взаимодействия судов и прокуратуры в борьбе с преступностью, сложившийся еще в советское время. Он отмечает, что "без прокуратуры суды не могли бы компенсировать те потери, которые ощутили бы граждане, так как прокуратура более оперативно реагирует на нарушения законов"<sup>106</sup>.

По мнению В.И. Туйкова, "выпадение судов из системы органов борьбы с преступностью, хоть в чем-то и подорвало идею координации, но не устранило ее"<sup>107</sup>.

Как отмечает Н.В. Селезнев, самостоятельность каждой из ветвей власти на практике нередко воспринимается как автономность ее существования. "Обеспечение интересов государства, - считает Н.В. Селезнев, - достигается не обособленностью ветвей власти, а их тесным сотрудничеством"<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Федоров Ю.Н. Федеральная система правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 13.

<sup>106</sup> Шарыло Н.П. Прокуратура как защитник прав и законных интересов граждан и государства // Изменения преступности и проблемы охраны правопорядка. М., 1994. С.28.

<sup>107</sup> Туйков В.И. Прокуратура субъекта Российской Федерации как звено прокурорской системы (на примере Свердловской области): Диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 1998. С. 21.

Следует отметить, что функции и формы деятельности Координационного совета правоохранительных органов республики ничем не угрожают самостоятельности и независимости судов при их участии в координационной правоохранительной деятельности.

Думается, что многие ученые не учитывают объективные реалии в правоохранительной системе России.

По мнению И.С. Масликова, превращение суда в реальную третью власть, главной задачей которой стала защита прав и интересов граждан, не дает основания утверждать, что суды перестали выполнять правоохранительную функцию<sup>109</sup>.

Действительно, необходимо отметить, что процессуальные особенности их деятельности как раз свидетельствуют об этом. Так, например, судебное следствие, когда суд заново, независимо от собранных следователем доказательств, начинает их исследование и проверку.

К.Ф. Гуценко и М.А. Ковалев относят суды к правоохранительным органам в силу следующих причин:

- это не лишает их независимости и самостоятельности;
- исключение судов из числа правоохранительных органов является отрицанием того, что они уполномочены заниматься правоохранительной деятельностью;
- это бы противоречило тому, что суды являются лучшим средством защиты прав и свобод человека и гражданина;
- правоохранительная деятельность является их основной обязанностью;
- исключение судов из числа правоохранительных органов и отождествление их деятельности лишь с борьбой с преступностью противоречат понятию правоохранительной деятельности<sup>110</sup>.

Точка зрения К.Ф. Гуценко и М.А. Ковалева является спорной в силу приведенных выше доводов о статусе суда, прежде всего как независимого органа власти, осуществляющего правоохранительные функции.

---

<sup>108</sup> Селезнев Н.В. Конституционный Российской Федерации в системе судебной власти. М., 1998. С.11.

<sup>109</sup> Масликов И.С. Указ. соч. С. 189.

<sup>110</sup> Гуценко К.В., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М., 1999. С. 15-16.

Отметим, что рекомендации Координационного совета правоохранительных органов судам в юридическом плане не могут рассматриваться как ущемляющие их самостоятельность и независимость, напротив, они будут способствовать объективности и открытости судов в отношениях с другими правоохранительными органами.

В юридической науке аналогичные мнения уже высказывались. Так, например, В.В. Клочков отмечал, что координация в системе противодействия преступности, как элемент ее управления, включает в себя согласование деятельности в указанном направлении всех субъектов, противодействующих преступности, имеющих общие цели, но достигающих ее различными методами и средствами<sup>111</sup>.

В контексте рассматриваемой темы весьма интересным в методологическом плане представляется точка зрения А.Я. Сухарева, который отмечает, что "общезначимым приоритетом политики является обеспечение единства воли государства и, следовательно, единства действий всех ветвей власти на стратегических направлениях борьбы с преступностью"<sup>112</sup>.

Деятельность правоохранительных органов – это прежде всего реализация государственной политики по борьбе с преступностью. Как отмечает А.Я. Сухарев, здесь требуется организационно-правовое единство всех правоохранительных органов.

Мы считаем, что суды не могут входить в состав правоохранительных органов, поскольку суды – это прежде всего органы судебной власти, отнесение судов к правоохранительным органам означает смешение судебной и правоохранительной деятельности, смешение их задач, что совершенно не допустимо, противоречит принципу разделения властей, приведет к смешению судебной и исполнительной власти, таким образом, это концептуально неверно. Перед судебными и правоохранительными органами стоят совершенно разные задачи, что уже не соответствует критерию разграничения правоохранитель-

---

<sup>111</sup> Клочков В.В. Система противодействия преступности // Государственная политика предупреждения преступности несовершеннолетних и защита их прав и интересов. М., 1997. С. 133.

<sup>112</sup> Сухарев А.Я. Концептуальные вопросы и сущность государственной политики борьбы с преступностью в России // Формирование государственной политики борьбы с преступностью. М., 1997. С. 7.

ных органов от иных. Задачей судебных органов является осуществление правосудия.

Спорно, на наш взгляд, включение в число правоохранительных органов Конституционного совета РК. Согласно Конституционного закона РК от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном Совете Республики Казахстан" Конституционный Совет как государственный орган, обеспечивающий верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории республики:

1) при осуществлении своих полномочий самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, подчиняется только Конституции республики и не может исходить из политических и иных мотивов;

2) осуществляет свои полномочия, руководствуясь Конституцией республики и указанным Конституционным законом, воздерживаясь от установления и исследования иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других государственных органов<sup>113</sup>.

Вряд ли на основании вышеизложенного Конституционный совет можно отнести к правоохранительным органам, поскольку данный орган не входит ни в одну из ветвей власти, и его полномочия заключаются в ином.

Конституционный Совет в соответствии с пп. 1) п. 1 ст. 72 Конституции решает в случае спора вопрос о правильности проведения:

- 1) выборов Президента республики;
- 2) выборов депутатов Парламента;
- 3) республиканского референдума.

Конституционный Совет в соответствии с пп. 2), 2-1), 3) п. 1 ст. 72 Конституции рассматривает на соответствие Конституции:

- 1) до подписания Президентом принятые Парламентом законы;
- 2) принятые Парламентом и его Палатами постановления;
- 3) международные договоры, рассматриваемые, заключаемые Республикой до их ратификации.

Конституционный Совет в соответствии с пп. 4), 5) п. 1 ст. 72 Конституции дает:

---

<sup>113</sup> Конституционный закон РК от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном Совете Республики Казахстан" <http://online.zakon.kz/>.

1) официальное толкование норм Конституции;

2) до принятия Парламентом соответственно решения о досрочном освобождении от должности Президента республики, окончательного решения об отрешении от должности Президента республики – заключение о соблюдении установленных конституционных процедур.

Конституционный Совет в соответствии с:

1) п. 2 ст. 72 Конституции рассматривает обращения судов о признании акта неконституционным, если суд в соответствии со ст. 78 Конституции усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина;

2) пп. 6) ст. 53 Конституции по результатам обобщения практики конституционного производства ежегодно направляет Парламенту послание о состоянии конституционной законности в республике.

Конституционный Совет:

1) в пределах компетенции вправе запрашивать и получать документы, материалы и иную информацию от всех государственных органов, организаций, а также привлекать в установленном порядке специалистов к экспертной и научно-консультативной работе;

2) ходатайствует о приостановлении полномочий Председателя и членов Конституционного Совета и осуществляет иные полномочия, установленные настоящим Конституционным законом.

Таким образом, мы видим, что полномочия Конституционного Совета не касаются борьбы с преступностью и прочих функций, присущих правоохранительным органам, соответственно, относить Конституционный Совет к их числу методологически неверно.

Следует отметить, что в наиболее близком взаимодействии находятся прокуратура и суд, которые связаны не только карательными функциями. Отличаясь от судов более активным предназначением, прокуратура свои полномочия иногда реализует не непосредственно, а только через суды<sup>114</sup>. Прокуратура является помощником судов и в то же время имеет возможность обращаться в суд за разрешением любых правовых вопросов.

---

<sup>114</sup> Виноградов О. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 1997. № 3. С. 3.

Таким образом, можно заключить, что прокуратура и суд являются важнейшими, тесно связанными элементами в государственном механизме республики.

К.А. Мирзоева отмечает, что работа прокуратуры – это особый вид деятельности, которая не может быть отнесена ни к одной из трех ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной<sup>115</sup>.

Как считает Н.Н. Дегтярева, подчеркивая особое место прокуратуры в системе правоохранительных органов России, она является самостоятельным независимым правоохранительным органом<sup>116</sup>.

Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" (далее - Закон о прокуратуре) определяет, что прокуратура Республики Казахстан от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства<sup>117</sup>.

Прокуратура принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики, представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Прокуратура Республики Казахстан составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору республики.

Прокуратура Республики Казахстан осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и других общественных объединений и подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан.

---

<sup>115</sup> Мирзоева К.А. Становление и развитие органов прокуратуры и прокурорского надзора в Таджикистане (20-ые - середина 30-ых гг.): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 9-10.

<sup>116</sup> Дегтярева Н.Н. Указ. Соч. С.19.

<sup>117</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" / [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004024](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004024)

Запрещается вмешательство в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий, установленных законодательством.

Акты прокурорского надзора, вынесенные на основании и в порядке, установленном законом, обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан.

Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства республики об охране прав и свобод граждан, защите государственных секретов.

Некоторые ученые, проводя анализ термина "прокуратура", высказывают суждение о двойственном значении термина "прокуратура": в широком смысле слова – это государственный орган (или должностные лица), осуществляющий надзор как особый вид государственной деятельности; в узком смысле слова – это собственно система государственных органов, специально предназначенных для осуществления надзорной деятельности<sup>118</sup>.

При этом необходимо иметь в виду, что прокуратура осуществляет правоохрану путем надзора, уголовного преследования и иных видов правоохраны<sup>119</sup>.

При этом Е.А. Анаева отмечает, что прокуратура – это и коллективный, и публично-правовой орган. И специально-универсальный (универсальность заключается в том, что прокуратура реализует свой правовой статус во всех видах юридического процесса) субъект юридического процесса<sup>120</sup>.

При этом прокуратура занимает специфическое положение в государственном устройстве. Являясь органом государственной власти и находясь в тесных отношениях со всеми ветвями власти, она не может быть однозначно отнесена ни к одной из них<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> Прокурорский надзор Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки "Юриспруденция" / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2013. С. 9.

<sup>119</sup> Прокурорский надзор зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки "Юриспруденция". М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2013. С. 9.

<sup>120</sup> Анаева Е.А. Указ. соч. С. 8.

<sup>121</sup> Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки "Юриспруденция" / Под ред. Ф.К. Зиннурова, В.Н. Григорьева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2012. С. 35.



Есть мнение, что существование самостоятельной прокурорской власти соответствует принципам правового государства с его требованием безусловного господства закона во всех сферах жизни и не противоречит концепции разделения властей. Ни единство, ни разделение властей не могут быть реализованы в чистом виде, непроницаемых перегородок между различными формами деятельности государства не существует<sup>122</sup>.

В.Г. Бессарабов считает, что прокуратура взаимодействует с исполнительной властью как самостоятельный государственный институт, обеспечивающий исполнение законов, принятых законодательной властью. Но при этом органам прокуратуры не присущ ни один характерный признак исполнительной власти. Более того, вся деятельность органов исполнительной власти по исполнению законов поднадзорна прокуратуре, и соответственно, прокуратура не относится и не может быть отнесена в силу приведенных выше аргументов к исполнительной ветви государственной власти<sup>123</sup>. То есть автор считает, что прокуратура не входит в систему ни одной из ветвей власти.

Безусловно, можно говорить о наличии прокурорской власти, однако, вместе с тем, отнесение прокуратуры к правоохранительным органам, позволяет сделать вывод об отнесении ее к системе исполнительной власти со своими функциями.

Функция прокуратуры – совокупность действий субъекта (прокурора, прокурорского работника), предусмотренных законодательством и направленных на обеспечение исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов, а также иных целей. Именно цель как видовой признак и позволяет отграничить функции прокуратуры от иных правовых категорий и исчерпывающим образом определить перечень этих функций<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> Лазарева В.А. Прокурор в уголовном процессе: учеб. Пособие для магистров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2012. С. 23.

<sup>123</sup> Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дисс. ... д.ю.н. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. 2011. С. 345.

<sup>124</sup> Прокурорский надзор Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки "Юриспруденция" / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2013. С. 62.

Статья 4 Закона о прокуратуре определяет основные направления и содержание деятельности органов прокуратуры. Так, в целях обеспечения верховенства Конституции и законов Республики Казахстан, защиты прав и свобод человека и гражданина прокуратура от имени государства:

1) осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов;

2) выявляет и принимает меры к устранению нарушений Конституции, законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов;

3) опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан;

4) осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и государства;

5) осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности;

6) осуществляет надзор за законностью дознания и следствия;

7) осуществляет надзор за законностью административного производства;

8) осуществляет надзор за законностью исполнительного производства;

9) участвует в нормотворческой деятельности государственных органов в пределах своей компетенции;

10) представляет интересы государства в суде;

11) в порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование;

12) формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов;

13) координирует деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;

14) осуществляет надзор за применением законов в сфере международного правового сотрудничества;

15) осуществляет иные функции, определенные настоящим Законом, иными законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан<sup>125</sup>.

В настоящее время особую актуальность приобретает функция прокуратуры, заключающаяся в координации деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. И эта деятельность должна только активизироваться. Хотя не все придерживаются данного мнения. Как, к примеру, считает Е.Л. Лобанова, нецелесообразно передавать в ведение органов прокуратуры вопросы координации деятельности всех контролирующих органов, так как прокуратура не должна наделяться функцией исполнительной власти, а тем более нести ответственность за результаты работы контролирующих органов по борьбе с правонарушениями различных видов<sup>126</sup>.

В различные периоды становления и развития прокуратуре всегда были присущи координирующие функции<sup>127</sup>.

Наличие, развитие и совершенствование координационной функции прокуратуры также обусловлены переменами в структуре, функциях и основных направлениях ее деятельности, осуществленных в ходе государственно-политических реформ 1990-х годов. В связи с этими изменениями в содержании, формах и направлениях координационной правоохранительной деятельности возникает необходимость в определении социально-правовых и криминологических детерминант, тенденций и закономерностей ее развития. Важность и актуальность этих взаимосвязанных обязательных и определяющих факторов совершенствования координационной правоохранительной деятельности заслуживают более подробного рассмотрения.

Вообще же анализ и обобщение материалов прокурорской деятельности, статистических данных правоохранительных и контролирующих органов свидетельствуют о том, что в целом состояние законности и правопорядка в сфере соблюдения социальных прав чело-

---

<sup>125</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" / <http://online.zakon.kz/>.

<sup>126</sup> Лобанова Е.Л. Организация контроля в области государственной и муниципальной службы: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1999. С. 27

<sup>127</sup> Бойков А.Д. Третья власть в России. М., 1999. С. 228.

века и гражданина на протяжении последних нескольких лет продолжает оставаться весьма сложным, нарушения отмеченных прав все еще носят довольно распространенный и устойчивый характер, что требует от прокуроров выработки дополнительных эффективных мер по их защите<sup>128</sup>.

Функция прокуратуры республики по расследованию уголовных дел вместе с надзорной функцией за расследованием уголовных дел другими правоохранительными органами обеспечивают ей объективную информированность о состоянии преступности, а также компетентность в вопросах руководства борьбы с преступностью.

Аналогичной позиции придерживается и Б.Т. Безлепкин, однако возложение на прокуратуру функции координатора борьбы с преступностью объясняет иначе. "Полномочия прокуратуры в области борьбы с преступностью, - считает Б.Т. Безлепкин, обширны, и именно это обстоятельство предопределило надежность и эффективность координирующей деятельности прокуратуры"<sup>129</sup>.

Подводя итоги исследования различных аспектов становления и развития прокуратуры нового типа в Республике Казахстан, С.Б. Жунусов считает, что они имеют актуальное значение. В период переходных и постпереходных ступеней развития Казахстана, произошедшие социально-экономические, политические изменения, криминогенные условия в стране требуют принятия мер по реформированию прокуратуры как специализированного правового института, обеспечивающего законность и правопорядок в государстве, имеющего собственные закономерности функционирования. За годы независимости Казахстаном, безусловно сделаны большие шаги в развитии правовой системы и закреплению конституционно-правового статуса прокуратуры, вместе с тем проблема определения места органов прокуратуры в системе органов государственной власти становится все более и более актуальной.

---

<sup>128</sup> Бессарабов В.Г. Предмет, объект и пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина // Вестник академии генеральной прокуратуры Российской Федерации. №5 2012. С. 23.

<sup>129</sup> Безлепкин Б.Т. Судебная система, правоохранительные органы и адвокатура России. М., 2001 С. 212

Обусловлено это следующими обстоятельствами:

- в стране растет уголовная преступность, ухудшается ее криминогенная характеристика;
- неудержимыми темпами растут организованная преступность и нарушения закона, связанные с коррупцией, нарушаются принципы социальной справедливости;
- не соблюдаются права и законные интересы граждан;
- со всей очевидностью проявляется неспособность правоохранительных органов эффективно бороться с преступностью, и это далеко не полный перечень<sup>130</sup>.

В соответствии с действующим законодательством и положениями Конституции деятельность прокуратуры не входит в рамки законодательной, исполнительной либо судебной власти. В связи с чем, существуя и действуя самостоятельно, прокуратура призвана устранять любые нарушения законности во всех органах и учреждениях;

- прокуратура является государственным институтом, предназначенным для обеспечения верховенства закона и подотчетна, лишь Президенту Республики Казахстан, что представляет ее в качестве "инструмента" Главы государства для выполнения им функций гаранта Конституции, в осуществлении прав и свобод человека и гражданина;

- являясь специальным государственным органом, обладающим властными полномочиями на нее возложена функция высшего надзора за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативно правовых актов, путем предоставления права опротестовывать противоречащие Конституции и законам государства;

- прокуратура обрела полномочия по координации деятельности республиканских правоохранительных органов;

- Генеральному Прокурору предоставлено право в исключительных случаях, при установлении фактов неполноты и необъективности расследования, сложности и значимости дела, создавать следственные группы и назначать прокурора ее руководителем;

---

<sup>130</sup> Жунусов С.Б. Процессуальное положение прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса: дисс. ... к.ю.н. Караганда: КЮИ МВД РК им. Б. Бейсенова. 2009. С. 37.

- в качестве приоритетного направления определен надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства и исключено понятие общего надзора;

- органы прокуратуры, наделены функцией ведения правовой статистики и специальных учетов Генеральной прокуратуры, что является залогом законности и правопорядка в стране и свидетельством возрастания положительного имиджа органов прокуратуры;

- взаимодействие прокурорского надзора и судебного контроля в укреплении защиты Конституционных прав и законных интересов участников уголовного процесса в его досудебных стадиях послужили основой для принятия механизма судебного санкционирования;

- в свете последних изменений внесенных в действующее законодательство прокуратура вновь наделена функцией предварительного расследования<sup>131</sup>.

Институт власти прокурора далеко не утратил своей актуальности. Наоборот, значимость его возрастает во всех сферах общественной жизни Российской Федерации. Ведь нынче, когда государство именуется "страной правового нигилизма", нет более действенного института, чем институт власти прокурора, способного противодействовать этому негативному явлению и тем самым превратить право в эффективный регулятор общественной жизни в Российской Федерации, что предполагается и положением ч. 1 ст. 1 Конституции РФ 1993 г. Иначе говоря, институт власти прокурора продолжает развиваться, и еще не наступило время для его упразднения<sup>132</sup>.

Согласно Закону РК "Об органах внутренних дел Республики Казахстан" от 21 декабря 1995 года № 2707, Органы внутренних дел Республики Казахстан (в дальнейшем - органы внутренних дел) являются государственными органами, осуществляющими в соответствии с законодательством Республики Казахстан дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность, а также исполнительные и распорядительные функции по охране общественного

---

<sup>131</sup> Жунусов С.Б. Процессуальное положение прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса: дисс. ... к.ю.н. Караганда: КЮИ МВД РК им. Б. Бейсенова. 2009. С. 38.

<sup>132</sup> Галузо В.Н. Институт власти прокурора в России // Государство и право. №2. 2011. С. 85.

порядка и обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступных и иных противоправных посягательств на права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства.

Задачами органов внутренних дел являются:

1) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, в том числе в условиях чрезвычайного или военного положения;

2) предупреждение, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений, а также розыск преступников;

3) профилактика правонарушений;

4) осуществление предварительного следствия, дознания и административного производства в пределах их компетенции, установленной законодательством;

5) исполнение уголовных наказаний и административных взысканий;

6) обеспечение законности, правопорядка и поддержание режима содержания осужденных в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы и местах содержания административно арестованных;

7) обеспечение прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также граждан в уголовно-исполнительной системе Республики Казахстан;

8) организация исправления осужденных;

9) охрана государственных и иных объектов, физических лиц, конвоирование арестованных и осужденных, участие в освобождении заложников;

10) в необходимых случаях оказание содействия органам государственной противопожарной службы в обеспечении пожарной безопасности;

11) государственный контроль за обеспечением безопасности дорожного движения;

12) государственный контроль за оборотом наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров;

13) государственный контроль за деятельностью физических и юри-

дических лиц, занятых в сфере оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему, гражданских пиротехнических веществ и изделий с их применением;

14) государственный контроль за деятельностью субъектов, осуществляющих охранную деятельность, а также монтаж, наладку и техническое обслуживание средств охранной сигнализации;

15) охрана государственных и иных объектов, конвоирование арестованных и осужденных, участие в освобождении заложников;

16) осуществление визовой работы, контроль за соблюдением иностранцами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Республики Казахстан;

17) осуществление документирования, изготовления и выдачи гражданам Республики Казахстан удостоверений личности и паспортов;

18) осуществление учета и регистрации граждан в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан;

18-1) осуществление государственной регистрации и учета отдельных видов транспортных средств по идентификационному номеру транспортного средства в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан;

19) реализация государственной политики по вопросам беженцев;

20) выполнение отдельных задач в системе территориальной обороны Республики Казахстан в военное время;

21) участие в проведении совместно с иными государственными органами карантинных, санитарных и природоохранных мероприятий, в том числе при чрезвычайных ситуациях, содействие природоохранным органам в борьбе с браконьерством;

22) осуществление лицензионной и разрешительной деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

23) осуществление режимных и охранных мероприятий на особо важных и особорежимных объектах, территориях Республики Казахстан;

24) осуществление международного сотрудничества по вопросам, отнесенным к ведению органов внутренних дел;

25) осуществление государственной политики в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров и про-



тиводействия их незаконному обороту и злоупотреблению ими:

26) участие в проведении антитеррористической операции и обеспечении правового режима антитеррористической операции с правом применения мер и временных ограничений, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О противодействии терроризму».

Далее рассмотрим органы финансовой полиции. В соответствии с законом РК "Об органах финансовой полиции Республики Казахстан" Органы финансовой полиции Республики Казахстан (далее - органы финансовой полиции) являются правоохранительным органом, осуществляющим деятельность, направленную на предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступных и иных противоправных посягательств на права человека и гражданина, интересы общества и государства в сфере экономической и финансовой деятельности, борьбы с коррупцией путем проведения оперативно-розыскной деятельности, предварительного следствия и дознания, административного производства в пределах их полномочий, установленных законом.

Задачами органов финансовой полиции являются:

1) обеспечение в пределах полномочий экономической безопасности государства, законных прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности, общества и государства;

2) предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование экономических, финансовых и коррупционных преступлений и правонарушений;

3) участие в разработке и реализации государственной и правовой политики в области борьбы с коррупцией и преступностью в сфере экономики;

4) осуществление международного сотрудничества по вопросам, отнесенным к ведению органов финансовой полиции.

Несмотря на то, что Законом о правоохранительной службе предусмотрен закрытый перечень правоохранительных органов, считаем его недостаточным, поскольку помимо указанных функционируют иные, деятельность которых также связана с правоохраной.

Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2710 "Об органах национальной безопасности Республики Казахстан" определяет статус, полномочия и организацию деятельности органов нацио-

нальной безопасности Республики Казахстан. Органы национальной безопасности Республики Казахстан (далее - органы национальной безопасности) - непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики Казахстан специальные государственные органы, являющиеся составной частью системы обеспечения безопасности Республики Казахстан и предназначенные в пределах предоставленных им полномочий обеспечивать безопасность личности и общества, защиту конституционного строя, государственного суверенитета, территориальной целостности, экономического, научно-технического и оборонного потенциала страны.

Задачами органов национальной безопасности являются:

1) участие в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

2) добывание разведывательной информации в интересах Республики Казахстан в соответствии с Законом Республики Казахстан "О внешней разведке";

3) выявление, предупреждение и пресечение разведывательной и иной направленной на нанесение ущерба безопасности Республики Казахстан деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц;

4) выявление, предупреждение и пресечение терроризма и иной деятельности, направленной на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности и подрыв безопасности Республики Казахстан;

4-1) координация деятельности в сфере противодействия терроризму и экстремизму в Республике Казахстан;

5) выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений, отнесенных законодательством к ведению органов национальной безопасности;

6) обеспечение Президента Республики Казахстан, государственных органов, Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан правительственной связью в мирное и военное время;

7) организация шифровальной работы в уполномоченных государственных органах, органах военного управления, национальной безопасности и внутренних дел Республики Казахстан;

чательные решения по конституционным, гражданским, административным делам и приговоры по уголовным делам<sup>164</sup>.

Безусловно, прокуратура обладает широтой полномочий, однако только суду принадлежит право осуществлять правосудие, и в этом прокуратура этих полномочий лишена, оказывая лишь содействие суду.

Между тем, Положением о Координационном совете предусмотрено, что Координационным советом в целях повышения эффективности координации деятельности по вопросам борьбы с преступностью и правонарушениями осуществляется взаимодействие с судами с соблюдением принципов независимости судей, невмешательства в деятельность суда по отправлению правосудия. Взаимодействие проводится в следующих формах:

1) взаимное информирование о состоянии преступности и судимости;

2) использование данных судебной статистики и материалов судебной практики при разработке мер по усилению борьбы с преступностью и правонарушениями;

3) совместная работа по подготовке нормативных правовых актов;

4) проведение совместных семинаров и конференций, участие в работе по повышению квалификации кадров;

5) подготовка совместных информационных писем, справок, обзоров;

6) и иных формах, не противоречащих действующему законодательству Республики Казахстан.

Безусловно, нужны более тесные связи и взаимодействие прокуратуры с судебной властью. Это следует не только из структурного помещения нормы о прокуратуре в главу "судебная власть", но и из объективно существующей потребности объединения потенциала суда и прокуратуры в обеспечении законности. В любом случае система "нарушение закона – прокуратура – суд" должна работать четко и слаженно. Ясно, что судебная власть не может участвовать в решении этих задач без опоры на правоохранительную систему страны и прокуратуру<sup>165</sup>.

<sup>164</sup> Хачароев Х.Д. Указ. соч. С. 59.

<sup>165</sup> 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. 388.

Таким образом, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан и иных субъектов необходимо, чтобы как суды, так и органы прокуратуры были независимы в своей деятельности, важно, чтобы они не противопоставлялись друг другу, поскольку лишь во взаимодействии возможна эффективная борьба с преступностью, поскольку каждый из этих органов в полной мере осуществляет свои полномочия в рамках своей компетенции. В данном случае представляется весьма актуальной проблема совершенствования взаимодействия прокуратуры с судами, в целях повышения эффективности реализации прокуратурой целей координации борьбы правоохранительных органов с преступностью, в частности, использование материалов обобщения судебной практики, информации из судебных обзоров, по отдельным категориям дел, а также профилактики преступлений.

ствия в разработке и реализации общегосударственной стратегии развития, ведения законопроектной работы, анализа, совершенствования, систематизации законодательства, проведения юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов;

2) правовое обеспечение деятельности Казахстана на международной арене в целях защиты его национальных интересов и укрепления авторитета республики в мировом сообществе, в том числе путем подготовки и заключения международных договоров Республики Казахстан;

3) осуществление государственной регистрации юридических лиц, прав на недвижимое имущество, залогов отдельных видов движимого имущества, нормативных правовых актов центральных государственных органов, местных представительных и исполнительных органов, актов гражданского состояния, а также осуществление государственного учета нормативных правовых актов Республики Казахстан и контроля за ними;

4) организация правовой помощи и оказание юридических услуг и обеспечение правовой пропаганды;

5) организация и осуществление судебно-экспертной деятельности;

6) осуществление государственной политики в области защиты прав интеллектуальной собственности;

7) осуществление дознания по делам о преступлениях, отнесенных к компетенции органов юстиции, и производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законом;

8) реализация государственной политики, а также государственное регулирование деятельности в сфере исполнения исполнительных документов, организации работы по учету, хранению, оценке и дальнейшему использованию имущества, обращенного (поступившего) в республиканскую собственность;

9) осуществление иных задач, возложенных на них законодательством Республики Казахстан.

На основании вышеизложенного, считаем, что необходимо пересмотреть позицию законодателя в отношении перечня правоохранительных органов, включив в данное число органы национальной безопасности, а также определить статус нотариата, адвокатуры и органов юстиции в качестве правоприменительных органов, способствующих правоохране.

### 1.3. Соотношение координации и взаимодействия в деятельности правоохранительных органов

Необходимым элементом деятельности всех правоохранительных органов в организационном плане являются их повседневное взаимодействие и контакты как по конкретным материалам, уголовным делам, так и в общем функциональном отношении.

"Связующую" роль прокуратуры в процессе осуществления своих функциональных обязанностей в различных направлениях правоприменительной практики в юридической науке отмечала М.В. Клепоносова. По ее мнению, прокурорский надзор от имени государства преследует цели обеспечения всеми государственными и негосударственными структурами точного, единообразного исполнения законов, что непосредственно влияет на правоприменительную практику в плане ее всесторонней привязки к интересам граждан<sup>133</sup>. Казалось бы, это свидетельствует о том, что прокуратура осуществляет координационную функцию и в своей повседневной деятельности. Однако два внешне похожих понятия - координационная правоохранительная деятельность и текущее взаимодействие правоохранительных органов, в организационно-правовом отношении имеют существенные различия.

По смыслу и содержанию на практике координационная правоохранительная деятельность нередко употребляется как взаимодействие. Поэтому, с нашей точки зрения, представляется необходимым определить особенности указанных сторон деятельности правоохранительных органов, неоднородных в юридическом смысле.

Юридическое определение понятия того или иного научного термина предполагает выделение его наиболее характерных, отличительных признаков. Поэтому есть необходимость остановиться на признаках термина "взаимодействие", содержащего функциональные элементы деятельности правоохранительного органа. В организационном плане его содержание шире, чем у координации. В частности, взаимодействием могут быть названы все совместные мероприятия правоох-

---

<sup>133</sup> Клепоносова М.В. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на землю. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 4.

ранительных органов, а не только совместная деятельность по борьбе с преступностью, как при координационной деятельности. Вместе с тем взаимодействие, как обоснованно считает А.Н. Балашов, имея правовое основание – уголовно-процессуальный кодекс, проводится в строгом соответствии с ним<sup>134</sup>.

Однако здесь необходимо отметить существенное обстоятельство. Взаимодействие не имеет строго упорядоченного, согласованного и регламентированного по правам и обязанностям участников характера. Координационная деятельность определяется нормами Положения о Координационном совете правоохранительных органов. Но так же, как и координационная деятельность, взаимодействие, согласно позициям некоторых ученых, различается по формам осуществления.

Другие различия координации и взаимодействия связаны с наличием строго регламентированных процессуальных обязанностей при взаимодействии. Так, координация действий следователей и органов дознания, установление между ними контактов в работе необязательно связаны с наличием в производстве следователя того или иного уголовного дела. При координации, считает А.Н. Балашов, ее участники также намечают и проводят совместные мероприятия, которые находятся за рамками уголовного процесса. Координируя свои действия, они осуществляют совместные мероприятия, направленные на совершенствование форм и методов борьбы с преступностью, повышение своего профессионального мастерства<sup>135</sup>.

Выше упоминалось, что в функциональном отношении взаимодействие шире, чем координация. Поэтому очевидно, что взаимодействие осуществляется не только между правоохранительными органами и их структурами. Так, М.В. Клепоносова особо отмечает важность и необходимость взаимодействия прокуратуры и контролирующих органов, что продиктовано объединением возможностей этих государственных структур<sup>136</sup>. Согласившись с мнением автора, сле-

---

<sup>134</sup> Балашов А.Н. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов с органами дознания и предварительного следствия при расследовании преступлений: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. С. 271.

<sup>135</sup> Балашов А.Н. Указ. соч. С. 271.

<sup>136</sup> Клепоносова М.В. Указ. соч. С. 16.

дует отметить важность взаимодействия не только между прокуратурой и контролирующими органами, а также между всеми правоохранительными органами и контролирующими органами, основная задача которых также тесно сопрягается с правоохранительной деятельностью.

Но актуальность взаимодействия прокуратуры и контролирующих органов упомянутый автор обосновывает и тем, что "...контролирующие органы в силу характера своих функций хорошо ориентируются в подконтрольной системе, составляют широко разветвленную сеть, имеют достаточную техническую оснащенность. Это позволяет рассматривать контролирующие органы как систему, способную эффективно выявлять правонарушения, пресекать их, принимать необходимые меры воздействия на правонарушителей"<sup>137</sup>.

В казахстанской литературе под взаимодействием понимается единовременное (разовое) или достаточно продолжительное (длительное по времени) объединение сил, средств и методов органов внутренних дел и других правоохранительных органов для достижения задач выявления, быстрого и полного раскрытия преступления, изобличения виновных и обеспечения правильного применения закона, с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден<sup>138</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, взаимодействуя в процессе осуществления своих функциональных обязанностей, правоохранительные органы не имеют целью выработать какие-либо единые для всех меры. Их действия направлены лишь на достижение конкретного результата, причем не только в области борьбы с преступностью. При взаимодействии участники не осуществляют распределение своих обязанностей, поэтому никто из них не наделяется организационными полномочиями по выполнению совместных мер.

Отсутствие при взаимодействии единого центра с полномочиями, которые нормативно регламентированы, – это важнейшая организаци-

---

<sup>137</sup> Клепоносова М.В. Указ. соч. С. 16-17.

<sup>138</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 186.



онно-правовая сторона, отличающая взаимодействие от координации (однако следует заметить, что в 70 и 80-ые годы на базе отдела общего надзора прокуратуры СССР действовал данный центр). Взаимодействие и координацию сближает то обстоятельство, что они основаны на равноправии и самостоятельности участников в юридическом плане.

На основании изложенного, можно заключить, что указанные признаки взаимодействия применительно к правоохранительным органам дают нам право для следующего определение.

***Взаимодействие в правоохранительной деятельности*** – это совместная деятельность правоохранительных органов, при которой полномочия и статус участников по обеспечению и реализации своих функциональных обязанностей нормативно не регламентированы, отсутствует постоянно действующий организационный центр.

Для полноты данной дефиниции представляется важным остановиться на точках зрения различных авторов на данную проблему и дать оценку предложенным им определениям понятия "взаимодействие".

До принятия закона о прокуратуре СССР 1979 года А.А. Новиковым была высказана позиция, согласно которой установившихся единых форм взаимодействия между работниками милиции и прокуратуры нет, да и вряд ли они могут быть. Все зависит, по его мнению, от конкретных условий, в которых совершено преступление, от характера и объема работы по уголовному делу<sup>139</sup>.

Как известно, положения уголовно-процессуального кодекса, где регламентировались основные формы взаимодействия, являлись единой правовой основой для взаимодействия по уголовным делам до придания прокуратуре координационной функции.

Следует согласиться с точкой зрения А.А. Новикова, что выбор форм взаимодействия в каждом случае зависит от конкретных обстоятельств совершенного преступления.

---

<sup>139</sup> Новиков А.А. Меры повышения эффективности взаимодействия следователей прокуратуры с органами дознания при расследовании тяжких преступлений, совершенных в условиях неочевидности // Совершенствовать работу по раскрытию преступлений: Материалы совещания руководителей работников органов прокуратуры и МВД СССР. М., 1978. С 59.

По мнению Ю.В. Кадонцева, взаимодействие – основанная на законе деятельность следователя и других участников процесса, которая проявляется в согласовании методов, средств и целей для организации расследования и раскрытия преступления<sup>140</sup>. Автор в своем определении отразил взаимодействие лишь в рамках правоохранительных органов, тогда как выше упоминалось, что они осуществляют взаимодействие еще и с контролирующими и другими государственными органами.

Развернутое определение взаимодействия предлагает Н.А. Патов. Взаимодействие следователя и оперативного работника, считает он, это основанная на законе и подзаконных актах, согласованная и осуществляемая в пределах их компетенций деятельность, направленная на обеспечение вопросов уголовного судопроизводства путем наиболее целесообразного согласования средств и методов, имеющихся в их распоряжении<sup>141</sup>. Данное определение представляется приемлемым, однако оно также не охватывает взаимодействие правоохранительных органов с другими органами. Между тем вопросы взаимодействия всех правоохранительных органов в достаточной степени регламентированы уголовно-процессуальным законодательством.

Некоторые авторы понятия координации и взаимодействия, различающиеся, по их мнению, лишь по объему реализованных при их осуществлении мероприятий, объединяют в одно понятие. В частности, А.В. Варданян называет координационную деятельность внешним взаимодействием. Внутреннее взаимодействие (по нашему мнению являющееся иным видом деятельности), как считает автор, осуществляется лишь в рамках одного ведомства<sup>142</sup>.

В юридической науке была высказана точка зрения и о недостаточной теоретической разработанности как правовых основ координации, так и взаимодействия. По мнению В.Н. Пирогова, недостатки

---

<sup>140</sup> Кадонцев Ю.В. Методика расследования изнасилований, совершенных лицами молодежного возраста (18-25 лет): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2001. С. 24.

<sup>141</sup> Патов Н.А. Процессуальные и организационные основы производства по уголовным делам, приостановленным в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению к уголовной ответственности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 89.

<sup>142</sup> Варданян А.В. Криминологическая характеристика и социально-правовые аспекты предупреждения изнасилований: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 99.

координации и взаимодействия в предупреждении преступлений несовершеннолетних связаны с их недостаточной разработанностью. Автор считает, что недостаточная теоретическая разработанность координации и взаимодействия в значительной мере обуславливает недостатки в методике их осуществления, которые являются показателями потребности совершенствования осуществления координации и взаимодействия<sup>143</sup>.

Взаимодействие в рамках расследования уголовного дела и координация (в организационном плане) деятельности по борьбе с преступностью – взаимосвязанные, но различные виды деятельности. Однако следует отметить, что недостатками как координационной деятельности, так и взаимодействия, на наш взгляд, являются в основном причины субъективного и организационного характера. Формы же и направления осуществления координации и формы взаимодействия правоохранительных органов с другими государственными органами регламентированы Законом о прокуратуре, Положением о координации и уголовно-процессуальным законодательством<sup>144</sup>.

По мнению Н.И. Костенко, координация - это то же взаимодействие, но более высокого качественного уровня. Взаимодействие следует рассматривать как условия осуществления прокуратурой координационной функции<sup>145</sup>. Однако необходимо указать, что правовая регламентация координации и взаимодействия существенно отличается как по формам, так и нормативному содержанию, поэтому рассматривать их в правовом плане как однородные понятия нет оснований.

Понятия координации и взаимодействия вместе предложил рассматривать и А.Д. Берензон. "Координационная функция прокуратуры, – считал он, – должна охватывать не только правоохранительные органы, но и государственные органы, и общественные организации, на которые возложены функции вневедомственного контроля"<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Пирогов В.Н. Координация и взаимодействие в предупреждении преступлений несовершеннолетних: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1985. С. 137.

<sup>144</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 192.

<sup>145</sup> Костенко Н.И. Прокуратура в государственном механизме Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 76.

<sup>146</sup> Берензон Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры. М., 1984. С. 83-84.

Следует отметить, что такого рода точки зрения не раз высказывались в литературе, авторы предлагают вовлечь в этот процесс также и представителей гражданского сектора, а также очень часто упоминается об участии СМИ.

По мнению И.А. Сербиной, предупреждение банковских преступлений, осуществляемое на специальном криминалистическом уровне, включает в себя помимо других аспектов координацию и взаимодействие государственных правоохранительных органов с контролирующими органами и специализированными подразделениями кредитных организаций в целях осуществления антикриминальной деятельности<sup>147</sup>.

Важной стороной, сближающей координацию и взаимодействие, является также наличие процессуально регламентированных обязанностей одного из участников по материально-техническому или оперативно-розыскному обеспечению совместного мероприятия. В координационной деятельности это предусмотрено пунктом 3, 4 Положения о Координационном совете. Однако при взаимодействии осуществляется дифференциация участников с учетом их процессуальных полномочий. Так, в частности, полиция и прокуратура, как правило, взаимодействуют по делам о нераскрытых убийствах, в то же время органы внутренних дел не могут направлять поручения в органы прокуратуры.

Таким образом, отметим отличие в том, что координационная правоохранительная деятельность регламентирована специальным нормативным актом, в котором определены права и обязанности участников. Взаимодействие правоохранительных органов регламентировано уголовно-процессуальным кодексом, целью которого не является регулирование прав и обязанностей сторон лишь при взаимодействии. Однако следует заметить, что целям регламентации взаимодействия правоохранительных органов служат отдельные нормы уголовно-процессуального кодекса.

---

<sup>147</sup> Сербина И.А. Криминологический анализ и предупреждение преступлений, совершаемых в сфере банковской деятельности. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 170.

Как показывает прокурорская практика, координационная деятельность является наиболее эффективной формой взаимодействия правоохранительных органов и имеет существенное значение. Прокуроры, имея возможность получения сведений о реальном состоянии, структуре и динамике преступлений, причин и условий их совершения, а так же проблем связанных с их раскрытием и расследованием, в последующем успешно могут использовать полученные сведения для решения проблемных вопросов связанных с их искоренением<sup>148</sup>.

Прокуратура, в пределах своих координационных полномочий, выступает организатором борьбы с преступностью, но более узкого плана, нежели государство. Данному спорному в современной юридической науке мнению выше мы уже уделили внимание. Здесь же лишь следует ограничиться констатацией того факта, что как руководитель и организатор Координационного совета - коллективного органа по борьбе с преступностью, прокурор обеспечивает реализацию государственной политики в данном направлении, поэтому он является организатором борьбы с преступностью на определенной территории (то есть организатором борьбы с преступностью в узком смысле слова).

Несмотря на существенные различия в организационно-правовом содержании, и координации, и взаимодействию бывают присущи схожие недостатки. Так, в юридической литературе отмечалось, что "координация и взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов требуют дальнейшего совершенствования, и прежде всего в вопросах выявления и расследования преступлений в сфере экономики и внешней экономической деятельности, коррупции и иных должностных злоупотреблениях. Совместные мероприятия не результативны, так как адекватные меры по борьбе с преступностью не всегда подкрепляются необходимой информацией, разработками соответствующих служб"<sup>149</sup>.

На практике взаимодействие правоохранительных органов иногда смешивается с координационными полномочиями. По мнению А.Ф. Смирнова, координационная деятельность прокуратуры тесно перепле-

---

<sup>148</sup> Жунусов С.Б. Процессуальное положение прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса: дисс. ... к.ю.н. Караганда: КЮИ МВД РК им. Б. Бейсенова. 2009. С. 34.

<sup>149</sup> Осипов Ю. Координационная деятельность прокуратуры // Законность. 1999. № 9. С.26.

тается с ее управленческими функциями<sup>150</sup>. Соглашаясь с позицией автора, мы отметим, что координационная деятельность прокуратуры связана не только с управленческими, а в гораздо большей степени - с надзорными функциями, являющимися, по нашему мнению, основой координационной деятельности.

Как известно, взаимодействие правоохранительных органов может осуществляться по любым вопросам, в том числе и не связанным с функциональными обязанностями участников. Однако, следует помнить о том, что взаимодействие, в том числе и координацию, правоохранительные органы могут осуществлять только в пределах своей компетенции.

Отметим, что отсутствие законодательного урегулирования соотношения понятий взаимодействия и координации часто приводит к смешению данных понятий.

Кроме того, названное выше смешение функций координационного совещания и взаимодействия на практике приводит к расширению полномочий этих органов как участников координационной деятельности. К примеру, Секретариат обеспечивает надлежащую работу Координационного совета, в частности:

- 1) формирует план работы Координационного совета;
- 2) информирует членов Координационного совета о дате, времени и месте проведения заседания;
- 3) организует и контролирует подготовку материалов, выносимых на рассмотрение заседания;
- 4) оформляет протокол заседания;
- 5) организует и контролирует исполнение решений Координационного совета;
- 6) выполняет и иные необходимые меры для обеспечения эффективности работы Координационного совета.

Исполнение указанных мероприятий в государственных органах организовывает и контролирует сотрудник, входящий в состав секретариата от данного органа.

---

<sup>150</sup> Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997. С. 10.

Секретариат в рамках осуществления своих полномочий вправе истребовать от исполнителей государственного органа соответствующие материалы.

На секретариат возлагается контроль над деятельностью территориальных координационных советов<sup>151</sup>.

По нашему мнению, взаимодействие не должно игнорироваться на практике. Следует заметить, что совместная деятельность правоохранительных органов в форме взаимодействия сегодня наиболее распространена, однако не всегда эффективна, а ведь совместная деятельность необходима в деятельности по борьбе с преступностью, поэтому взаимодействия правоохранительных органов следует только укреплять.

А.Д. Бойков видит одну из причин существенных неудач в борьбе с преступностью в последние годы именно в разобщенности государственной, исполнительной и судебной властей. Он отмечает, что названные выше ветви власти действуют разобщено, неадекватно ни криминалистической ситуации, ни своим возможностям, вследствие чего возросла отчужденность населения от органов судопроизводства<sup>152</sup>. "Попытки оторвать суды от органов уголовной юстиции под предлогом обеспечения чистоты функции правосудия, - считает А.Д. Бойков, - несостоятельны"<sup>153</sup>.

Э.Н. Жевлаков утверждает, что уголовная политика в России не скоординирована, внутренне противоречива и пока носит не эшелонированный характер, а эпизодический, без учета глобальных и глубинных причин преступности<sup>154</sup>.

Признавая спорность последнего тезиса Э.Н. Жевлакова, следует заметить, что "внутренняя противоречивость" координации во многом

---

<sup>151</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68 "Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30982800](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30982800).

<sup>152</sup> Бойков А.Д. Понятие и принципы государственно-правовой политики борьбы с преступностью // Формирование государственной политики борьбы с преступностью. М., 1997. С. 19.

<sup>153</sup> Бойков А.Д. Указ. соч. С. 29.

<sup>154</sup> Жевлаков Э.Н. Выступление в прениях по докладу // Формирование государственной политики борьбы с преступностью. М., 1997. С. 79.

заключается в изменении позиции к судам – их в последнее время в основном трактуют лишь как орган независимой власти. Правоохранительные же функции судов, исходя из логики рассмотрения вопроса Э.Н. Жевлаковым, представляют угрозу для самого же суда.

Весомый аргумент в пользу более активного участия судов в координационной правоохранительной деятельности заключается и в следующем. Не такие уж редки факты нарушений сроков рассмотрения уголовных дел, которые часто остаются без адекватной реакции государственных органов, что противоречит политике по борьбе с преступностью, а также координационной правоохранительной деятельности, которая призвана в первую очередь повышать эффективность правоприменению в борьбе с преступностью.

По мнению Г.К. Утибаева, совместная деятельность органов прокуратуры и других участников координации с судами проводится на основе взаимодействия в следующих согласованных формах:

1. Взаимное информирование о состоянии преступности и судимости;
2. Использование данных судебной статистики и материалов судебной практики при разработке мер по усилению борьбы с преступностью;
3. Совместная работа по подготовке законопроектов о борьбе с преступностью;
4. Проведение совместных семинаров и конференций, участие соответствующих специалистов в работе по повышению квалификации работников правоохранительных органов;
5. Направление совместных информационных писем, справок, обзоров;
6. Участие в подготовке нормативных постановлений Верховного Суда РК и Конституционного Совета РК.

Эти формы взаимодействия, равно как иная совместная деятельность в борьбе с преступностью, направлены на углубление сотрудничества правоохранительных органов, развитие их правового статуса в противодействии преступности<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 186.



Необходимо отметить, что российская прокуратура, в том числе и пореформенная, никогда не подчинялась суду. С 1864 по 1917 год прокуратура входила в "судебное ведомство" и действовала "под высшим наблюдением" министра юстиции, являвшегося Генерал-Прокурором. Прокуроры состояли при судах, сфера их полномочий ограничивалась делами судебного ведомства. Однако это не означало, что прокуроры в какой-то мере были подконтрольны судам. Скорее, наоборот, судьи зависели от прокуроров, которые в соответствии с действующим тогда законодательством наблюдали за соблюдением правил внутреннего устройства и делопроизводства в судах, сообщали председателям судов и вышестоящим прокурорам о всех замеченных ими упущениях в деятельности судов и судей, участвовали в рассмотрении дисциплинарных дел в отношении судебных работников и опротестовывали решения по ним в вышестоящий суд. Не подчинялись прокуроры судам и в советский период. Так, хотя прокурор Верховного Суда СССР и входил в его структуру, однако он назначался Президиумом Центрального исполнительного комитета СССР. В компетенцию прокурора входила обязанность давать заключения по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховного Суда, поддержание обвинения в его заседаниях и, в случае несогласия с решениями пленарного заседания Верховного Суда, опротестование их в Президиум Исполнительного Комитета СССР (ст.46 Конституции СССР 1924 года). Включение органов прокуратуры в структуру судебной власти привело бы к нарушению баланса властей. Как указывалось выше, судебная власть не просто применяет законы, а применяя их, выступает, в одних случаях арбитром в спорах между другими ветвями власти, в других - защитником прав и свобод граждан. Если не иметь независимого от судебной власти прокурорского надзора, то выпадет одно из ведущих звеньев механизма реагирования на нарушения законов судами. Право поставить перед правомочным судом вопрос о проверке законности и обоснованности судебного решения, принадлежащее участникам судопроизводства, в том числе и прокурору, и адекватная этому праву обязанность соответствующего суда проверить законность этого решения являются важнейшими гарантиями прав человека в его отношениях с судебной властью<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Масликов И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Феде-

Неоднократно в истории возникали вопросы:

- как возможно полностью исключить при вынесении судебных решений и приговоров факторы субъективности:

- как можно доверить суду решать судьбы людей, если суд сам состоит из людей, которые не могут быть абсолютно объективными?

Члены суда, как и все люди, не могут не иметь своих симпатии и антипатии, своих представлений о добре и зле, справедливом и должном, правильном и неправом и т.д. Всегда ли императивы закона могут перевесить субъективные, нравственные убеждения судей. Более того, судебная деятельность далеко не застрахована от ошибок, тем более в решении сложных, спорных, конфликтных вопросов. От ошибок не гарантирует и большая пирамида судебных инстанций: кассационная, апелляционная и др. Тем более, при разбирательстве остро конфликтных дел и тяжких преступлений редко бывают ситуации, в которых только одна сторона абсолютно и виновна, а другая – совершенно невиновна. Очень часто, в разной степени бывают виновны обе стороны, а суду бывает весьма трудно оценить степень вины и невиновности, определить меру ответственности и наказания<sup>157</sup>.

Тем не менее, исследуя вопросы взаимодействия прокуратуры и судов необходимо иметь четкое представление о границах их компетенции, ибо по своей сущности каждый из этих органов имеет свои определенные задачи и функции, важно, чтобы не было антогонизмов в целях эффективного взаимодействия в борьбе с преступностью.

Одним из спорных вопросов взаимоотношений прокуратуры и судебной власти является вопрос внешнего контроля за судебной деятельностью. Происходящее становление судебной власти сопровождается неправильным пониманием её независимости. Суд должен быть независим от всего, что мешает осуществлению правосудия, но он не может быть независим от закона. Абсолютная независимость – основа бесконтрольности и злоупотреблений. Нельзя упускать из виду, что раз-

---

рации. дисс. ... к.ю.н. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. 1997. С. 178-179.

<sup>157</sup> Жумабаев С.К. Правоприменительная деятельность исполнительных органов и судов в условиях формирования правового государства. дисс. ... к.ю.н. Алматы: КазНУ им Аль-Фараби. 1998. С. 67.

деление единой государственной власти на самостоятельные и независимые четыре ветви власти – не самоцель, а средство обеспечения её надлежащего функционирования, которая достигается их взаимодействием, а не односторонним воздействием судебных органов на другие власти. При этом необходимо отличать понятие "надзора за исполнением законов при отправлении правосудия" от понятия "надзора за судом". В действительности прокурорский надзор за исполнением законов в уголовном и гражданском судопроизводстве не ограничивает независимость судебной власти. Ведь никто не утверждает, что подача кассационной жалобы адвокатом, осуждённым, стороной по делу подрывает независимость суда. Каким же образом происходит ущемление этой независимости принесением протеста? Никто из противников "прокурорского надзора за судом" не ответил на этот вопрос. Точка зрения прокурора о законности и обоснованности судебного акта, изложенная в протесте, не решает и не предопределяет исхода дела. Поэтому прокурорский надзор за законностью и обоснованностью решений, принятых судом, является деятельностью, содействующей правильному осуществлению правосудия, а не оказывающей давления на суды<sup>158</sup>.

Основой взаимодействия суда и прокуратуры является реализация правозащитной функции<sup>159</sup>. В конечном итоге все это взаимодействие направлено на защиту прав и законных интересов субъектов права.

По мнению В.Ю. Шевченко, взаимодействие прокуратуры с органами судебной власти должно определяться правовыми условиями, среди которых следует выделить:

- 1) взаимный контроль прокурора и суда за законностью процессуальных действий и решений;
- 2) порядок участия прокурора в судопроизводстве;
- 3) способы и возможности инициирования прокурором судопроизводства (направление в суды общей юрисдикции обращений, исков, материалов обвинения).<sup>160</sup>

Взаимодействуют судебная власть и прокуратура при осуществле-

---

<sup>158</sup> Масликов И.С. Указ. соч. С. 187-188.

<sup>159</sup> Масликов И.С. Указ. соч. С. 189.

<sup>160</sup> Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан: дисс. ... к.ю.н. Пенза: ГОУ ВПО ПГУ. 2009. С. 88.

нии судебного контроля и прокурорского надзора за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения<sup>161</sup>.

Прокуратура является единственным органом государства, имеющим возможность осуществлять надзор за законностью и обоснованностью принимаемых судом решений, что является существенной преградой на пути судебного произвола. В свою очередь, судебная власть осуществляет контроль за деятельностью прокуратуры<sup>162</sup>.

Как утверждает Х.Д. Хачароев, Круг субъектов правосудия не ограничивается только судебными органами. Суд, безусловно, основополагающий субъект правосудия в силу своего правового статуса, особой компетенции и особых полномочий. Но функции суда не ограничивают правосудие как сложный и системный институт. Помимо суда субъектами правосудия являются государственные органы, в той или иной мере реализующие функции правосудия, а именно: органы расследования (дознания и предварительного следствия); органы прокурорского надзора и контроля за осуществлением правосудия; органы, реализующие исполнение решений и приговоров суда. Изложенное позволяет автору сформулировать следующие выводы. Правосудие – это система политико-правовых отношений, норм, идей, взглядов и понятий, реализуемых в процессуальных формах деятельности его субъектов по расследованию преступлений, разрешению конституционных, гражданских, административных и уголовных дел, исполнению наказания в целях достижения социальной справедливости, охраны законных прав, свобод и интересов личности, общества и государства, обеспечения законности, борьбы с преступностью, её ограничения нейтрализации<sup>163</sup>. Позволим себе не согласиться с данным мнением. Тем более, что автор противоречит сам себе, указывая на то, что суд является самостоятельным, самодостаточным, главным и единственным субъектом правосудия, полномочным в соответствии с Конституцией и отраслевым законодательством Российской Федерации выносить окон-

---

<sup>161</sup> Масликов И.С. Указ. соч. С. 193.

<sup>162</sup> Масликов И.С. Указ. соч. С. 197.

<sup>163</sup> Хачароев Х.Д. К вопросу о понятии и сущности правосудия // Российская юстиция. № 4. 2012. С. 59.

8) обеспечение защиты и охраны Государственной границы Республики Казахстан;

9) обеспечение физической защиты заграничных учреждений Республики Казахстан.

Иные задачи могут возлагаться на органы национальной безопасности указанным Законом, иными законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

Следовательно, данные органы также соответствуют критерию отнесения к правоохранительным.

В настоящее время актуальность представляет вопрос о правовом статусе некоторых учреждений и должностных лиц, которые вправе вести дознание по уголовным делам (командиры войсковых частей, должностные лица противопожарной службы, таможни, пограничной службы, службы безопасности, капитаны кораблей, консульские службы и др.). В юридической литературе единства взглядов ученых-правоведов по данной проблеме нет. Отдельные ученые высказывают мнение о том, что для отнесения этих органов к правоохранительным необходимы дополнительные критерии.

Отдельного внимания заслуживают нотариат, адвокатура и охранные ведомства. Нельзя отнести их к правоохранительным органам, однако их деятельность тесно сопряжена с правоохранительными органами, в науке их относят к правоприменительным органам, способствующим правоохране.

В соответствии с Законом РК "О нотариате" нотариат в Республике Казахстан – это правовой институт по оказанию квалифицированной юридической помощи, обеспечивающий защиту прав и законных интересов физических, юридических лиц путем совершения нотариальных действий.

Правом совершать нотариальные действия в случаях и пределах, установленных настоящим Законом, обладают:

1) нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах (государственные нотариусы), и нотариусы, занимающиеся частной практикой (частные нотариусы);

2) должностные лица аппаратов акимов городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов, уполномоченные на совершение нотариальных действий;

3) лица, исполняющие консульские функции от имени Республики Казахстан;

4) иные лица, уполномоченные данным Законом на совершение нотариальных действий.

В соответствии с Законом РК "Об адвокатской деятельности" Адвокатура в Республике Казахстан призвана содействовать реализации гарантированного государством и закрепленного Конституцией Республики Казахстан права человека на судебную защиту своих прав, свобод и получение квалифицированной юридической помощи.

Адвокатура организует деятельность адвокатов по защите по уголовным делам, делам об административных правонарушениях, а также представительству по уголовным и гражданским делам и делам об административных правонарушениях, а также по оказанию иных видов юридической помощи в целях защиты и содействия в реализации прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов юридических лиц.

Юридическая помощь, оказываемая адвокатами в рамках осуществляемой ими адвокатской деятельности, не является предпринимательской деятельностью.

Адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе адвокатами в порядке, установленном настоящим Законом, в целях защиты и содействия в реализации прав, свобод и законных интересов физических лиц, а также прав и законных интересов юридических лиц.

Согласно Закону РК "Об органах юстиции" Органы юстиции Республики Казахстан (в дальнейшем - органы юстиции) являются органами исполнительной власти, в пределах своей компетенции осуществляющими правовое обеспечение деятельности государства, поддерживающими режим законности в работе государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, обеспечивающими защиту прав и законных интересов граждан и организаций.

Задачами органов юстиции являются:

1) участие в формировании национального законодательства, направленного на обеспечение верховенства прав и свобод человека и гражданина, суверенитета Республики Казахстан, устойчивое и поступательное развитие казахстанского общества и государства, путем уча-

## 2. Организационно-правовые основы координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью

### 2.1. Приоритетные направления в деятельности Координационного совета правоохранительных органов

Изменения социально-экономической и общественно-политической жизни казахстанского общества и СНГ 1990-х годов обусловили перемены в структуре и состоянии преступности. Стало очевидным, что традиционные способы и меры борьбы с ней, в частности, путем принятия на различных уровнях многочисленных программ по борьбе с преступностью, явно недостаточны. Современная преступность, особенно в ее организованных формах, совершенствуясь, быстрее и успешнее приспосабливается к новым социально-экономическим условиям и продолжает расти.

Как отмечает П.Н. Кобец, говоря о причинах снижения качества организации борьбы с преступностью, необходимо упомянуть о тенденции переоценки роли специальных субъектов профилактики преступности в лице правоохранительных органов и, естественно, недостаточное использование возможностей иных субъектов профилактики<sup>166</sup>.

Программы по борьбе с преступностью, исполняемые в последние годы правоохранительными органами при отсутствии единой государственной концепции, выделения основных направлений борьбы и приоритетности их финансирования существенного влияния на снижение преступности не оказали.

Необходимы ли программы по борьбе с преступностью и программы по профилактике преступности? Программы по борьбе с преступностью необходимы, но они должны быть реально выполнимыми, конкретными и обязательно учитывать материальные, финансово-экономические возможности государственных органов. Как известно, ликви-

---

<sup>166</sup> Кобец П.Н. Современное состояние теории предупреждения преступности и ее роль в оптимизации борьбы с преступлениями // Российская юстиция. 31. 2012. С. 19.

дировать преступность в целом еще ни одному государству не удавалось. Более того, ни одна политическая система еще не решила проблему преступности. Следовательно, программы по борьбе с преступностью должны быть направлены на актуальные, конкретные и опасные ее проявления. Другими словами – ситуация требует воздействия на преступность в ее наиболее актуальных и опасных проявлениях. Данная точка зрения не является новой. Так, еще в 1964 году ученые-юристы заметили, что "...в деятельности межведомственных совещаний по борьбе с преступностью важно проводить совещания по отдельным, наиболее актуальным вопросам совместной работы по борьбе с преступностью, поэтому, в зависимости от результатов анализа, должны выбираться наиболее важные вопросы, подлежащие совместно-му обсуждению"<sup>167</sup>.

В данном случае актуальна позиция Г.С. Мауленова, который подчеркивает необходимость разработки целевых программ. Но при этом достаточно остро стоит вопрос о создании специализированных социальных программ, в том числе программ оздоровления семьи и быта, сдерживания криминогенного потенциала молодежи и подростков и т.д. По мнению ученого, важное значение в профилактическом плане приобретает расширение практики оказания социальной помощи такой рецидивоопасной категории лиц, как бездомные, бродяги и попрошайки, лица, освободившиеся из мест лишения свободы, и другие криминально неблагополучные лица. Весьма актуально расширение сети социальных институтов, основным содержанием деятельности которых явилось бы предотвращение насилия в семейной сфере: разработка правовых гарантий вмешательства в кризисные ситуации в семейно-бытовой сфере и оказание соответствующей помощи семьям с криминогенной ситуацией созревших конфликтов. Так, например, в США понадобились годы, чтобы государство должным образом взяло женщину и семью под государственную защиту. Побои – главная причина физических травм, получаемых женщинами. В связи с этим в ряде штатов США приняты специальные законы, со-

---

<sup>167</sup> Яковлев И., Волкодаев Н., Бойко Н. О координации работы органов суда, милиции и прокуратуры в борьбе с преступностью // Социалистическая законность. 1964. № 8. С 31-32



гласно которым избивание жены стало признаваться уголовно-наказуемым преступлением, независимо от реакции жены. В Казахстане в целях принятия действенных мер по предупреждению пресечения всех форм насилия в отношении женщин в феврале 1999 года в системе органов внутренних дел созданы подразделения которыми ведется значительная работа по борьбе с проявлениями насилия в отношении женщин<sup>168</sup>.

Таким образом, очевидна необходимость разработки таких программ и активной государственной и социальной поддержки со стороны государства.

Представленное мнение Т.Л. Маркелова о том, что "роль прокуратуры в координационной работе должна была заключаться "в решении ряда организационных вопросов"<sup>169</sup>, не является единственным в своем роде. Е.А. Анаева тоже считает, что прокуратура должна занять центральное место в борьбе с преступлениями и правонарушениями, поскольку не только осуществляет надзор за правоохранительной деятельностью, но и координирует ее<sup>170</sup>.

Следовало бы дополнить эти мнения следующим обстоятельством. Уникальность информирования прокуратуры о состоянии преступности и ее полномочия как нельзя лучше позволяют ей возглавить работу по определению наиболее актуальных направлений деятельности Координационного совета правоохранительных органов. Рассмотрим другие факторы.

Мы считаем, что на причины и общее состояние преступности правоохранительные органы, в том числе и посредством координационной деятельности, воздействовать не в силах, поскольку, как известно, преступность имеет глубокие социально-экономические корни. Однако, следует заметить, что усилия правоохранительных органов в рамках координационной работы по отдельным и актуальным направлениям предупреждения преступности будут способствовать тому, что наиболее опасные проявления преступности будут испытывать посто-

---

<sup>168</sup> Мауленов Г.С. Указ. соч. С. 13.

<sup>169</sup> Маркелов Т.Л. Проблема координации в борьбе с правонарушениями // Вопросы борьбы с преступностью. 1977. №26. С. 41.

<sup>170</sup> Анаева Е.А. Указ. соч. С. 19.

янное воздействие и давление со стороны системы правоохранительных органов. Как свидетельствует практика, метод всеохватности неэффективен.

В юридической науке наиболее актуальные направления борьбы с преступностью предложено назвать приоритетом координационной деятельности<sup>171</sup>. Как свидетельствует практика, состояние преступности объективно диктует необходимость выделения участниками координационной правоохранительной деятельности наиболее актуальных направлений.

Отмечено мнение о том, что "резервы для усиления борьбы с преступностью нужно искать в усилении взаимодействия и координации между правоохранительными органами, особенно на региональном уровне, где слабо используются возможности контролирующих органов"<sup>172</sup>. Стало очевидным, что усиление координации и взаимодействия правоохранительных органов, при сохранении метода всеохватности, не будет результативным в процессе воздействия на криминогенную ситуацию.

По мнению И.Ж. Бахтыбаева, приоритетные направления координационной правоохранительной деятельности прежде всего важны для регионов с неблагополучной криминогенной ситуацией. И.Ж. Бахтыбаев считает, что в Республике Казахстан основной задачей координационных совещаний является определение основных приоритетов в работе правоохранительных органов регионов с наиболее неблагоприятной криминогенной обстановкой<sup>173</sup>. Считаем, что представленная точка зрения И.Ж. Бахтыбаева является спорной. Так, если принцип приоритетности в координационной правоохранительной деятельности основан на изложенных преимуществах перед методом "всеохватности", то почему бы не применить его и в регионах, а также в городах с "благополучной" криминогенной ситуацией? Стало очевидным, что наличие таких "благополучных" регионов (городов) в современном

---

<sup>171</sup> Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Научно-методические рекомендации для прокурорских работников М. 2001. С. 26-28.

<sup>172</sup> Осин С. Преступные доходы и меры борьбы с ними // Законность. 1997. №1. С.31.

<sup>173</sup> Бахтыбаев И.Ж. Координация деятельности по борьбе с преступностью в Казахстане // Законность. 2001. №11. С.38.

постсоветском пространстве весьма условно. Думается, что было бы целесообразно определять приоритет координации на каждом организационном уровне на основе научного и практического анализа координационной правоохранительной деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод, что неэффективность метода "всеохватности" в борьбе с преступностью, даже при хорошо отмеченной координационной работе, обуславливает необходимость выделения из всего многообразия преступлений, находящихся в поле деятельности Координационного совета правоохранительных органов, тех форм и видов, требующих неотложных и конкретных мер правоохранительных органов. Об эффективности этого метода свидетельствует то обстоятельство, что в отдельных государствах он применяется не только в деятельности правоохранительных органов, но и на уровне государственных программ по борьбе с преступностью. Так, например, в государственной программе по профилактике преступлений во Вьетнаме предложено выделить четырех приоритетов:

- активизация участия граждан в борьбе с преступностью, обеспечение их взаимодействия с правоохранительными органами;
- мероприятия по совершенствованию правотворческой и правоприменительной практики;
- профилактика и борьба с организованной преступностью, тяжкими и транснациональными преступлениями;
- обеспечение на надлежащем уровне профилактики и борьбы с преступностью несовершеннолетних<sup>174</sup>.

Нгуен Ван Чуен не упоминает о формах и видах деятельности правоохранительных органов Вьетнама по осуществлению этих приоритетных направлений государственной программы. Однако становится ясным, что государственные программы, безусловно, должны учитывать эти основные направления.

По нашему мнению, при определении приоритетных направлений в условиях страны следует учесть важнейшее обстоятельство, а именно ни одно преступление из категории приоритетных направлений не должно оставаться безнаказанным. Очевидно, это является задачей всей

---

<sup>174</sup> Нгуен Ван Чуен. Криминологические проблемы борьбы с организованной преступностью во Вьетнаме: Автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 16-17.

системы правоохранительных органов, именно приоритетность борьбы с этими преступлениями обуславливает особую актуальность принципа неотвратимости наказания, так как безнаказанность способствует росту, "популярности" и "распространению" таких актуальных и опасных на сегодня для всей республики организованных преступлений, как коррупция, экономическая преступность, заказные убийства, незаконные миграции и т.д.

Принцип равенства всех перед законом, отмеченный в Конституции нашей республики, на практике неразрывно связан с принципом неотвратимости наказания. Но в результате действия ведомственных нормативных правовых актов, которыми установлены различные послабления и условия при привлечении к уголовной ответственности многих категорий государственных служащих (например, судьи, прокуроры), а также наличия неофициально такого статуса у высокопоставленных государственных служащих данный принцип систематически нарушается. Очевидно, что нарушение принципа неотвратимости наказания противоречит и интересам предупреждения преступлений. Если оценка преступления зависит скорее от общественного или правового положения обвиняемого или потерпевшего, то расчет на предупреждение в будущем подобного преступления является минимальным.

Предупреждением преступлений достигается две цели. С одной стороны, не допускается ущерб, который мог быть причинен преступлением интересам государственных и общественных учреждений, предприятий, организаций, а равно интересам граждан<sup>175</sup>.

По мнению Г.С. Мауленова, эффективная организация предупреждения преступности должна строиться на следующих концептуальных направлениях: прежде всего, необходимо изменить традиционный и многолетний подход к профилактике, ориентированной исключительно на потенциальных правонарушителей и оставляющий за ее рамками предупредительное воздействие на потенциальных жертв. Борьбу с преступностью нельзя отождествлять с мерами защиты граждан реальных и потенциальных жертв преступлений. Меры, направленные

---

<sup>175</sup> Акылбай С.Б. Указ. соч. С. 63

на защиту жертв преступлений, должны быть связаны с созданием самостоятельной программы, тесно увязанной с программой борьбы с преступностью. Необходимо, чтобы обеспечение безопасности граждан - потенциальных жертв преступлений – стало главной задачей в борьбе с преступностью. Если не считать конституционных деклараций, в законодательной деятельности и в практике правоохранительных органов их интересы зачастую игнорируются, виктимологические исследования практически не проводятся, виктимологическая концепция предупреждения преступности своего отражения не находит. Отсюда растет ощущение незащищенности, пассивности и нежелания реальных и потенциальных потерпевших сотрудничать с правоохранительными органами<sup>176</sup>.

Давая характеристику другим критериям, представляется актуальным исходить из того, что высшими ценностями в Республике Казахстан, согласно статьи 1 Конституции нашей республики, является человек, его жизнь, права и свободы<sup>177</sup>. Исходя из этого, согласно статье 4 Закона о прокуратуре республики, она осуществляет свою деятельность в целях обеспечения верховенства Конституции и законов, защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>178</sup>. Следовательно, представляется, что важным критерием приоритета в координационной правоохранительной деятельности может быть предложена необходимость защиты жизни, прав и свобод человека (при условии наличия преступлений, которые посягают на них).

При этом Е.А. Анаева предлагает, усилить деятельность прокуратуры по предупреждению нарушений законодательства в социальной сфере, используя все возможные меры прокурорского реагирования<sup>179</sup>.

Таким образом, можно заключить, что предупреждение преступлений и неотвратимость наказания должны являться обязательным и приоритетным направлениями координационной правоохранительной деятельности. Другими словами, избирательность направлений дея-

---

<sup>176</sup> Мауленов Г.С. Указ. соч. С. 10-11.

<sup>177</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // <http://online.zakon.kz/>.

<sup>178</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" / <http://online.zakon.kz/>.

<sup>179</sup> Анаева Е.А. Указ. соч. С. 19.

тельности Координационного совета правоохранительных органов в борьбе с преступностью объективно обуславливает и предопределяет избирательность в деятельности по их предупреждению. Именно на данных принципах, как справедливо считает Г.В. Дашков, построена система борьбы с преступностью в высокоразвитых странах, где политика предупреждения преступности основана на поэтапном избирательном принципе<sup>180</sup>. Аналогичной позиции придерживается А.М. Иванов. Он отмечает, что "В современной Японии стержневая линия уголовной политики состоит в профилактике преступлений, как первичной, так и повторной, широкой пропаганде законопослушания"<sup>181</sup>.

Отметим, что приоритет координации во всех случаях должен включать в себя и работу по профилактике и предупреждению преступлений.

По каким же критериям должны быть определены наиболее актуальные направления в деятельности Координационного совета правоохранительных органов и нужна ли законодательная регламентация данного процесса?

Как известно, в разнообразной по социально-экономическим, демографическим и другим условиям жизни современной республике преступность также чрезвычайно разнообразна и многолика. Следовательно, единые криминалистические критерии для определения приоритетных направлений координационной правоохранительной деятельности и форм их осуществления не могут быть детально закреплены в законе. Единых критериев и приоритетов для различных регионов нашей республики не может быть.

Законодательное закрепление конкретных приоритетов в координации правоохранительной деятельности будет способствовать формализму, чем эффективной деятельности правоохранительных органов в соответствующем направлении. Но учеными были предложены примерные направления приоритетов координации и рекомендации по их выработке<sup>182</sup>. Думаем, что с этой обоснованной позицией следует согласиться.

---

<sup>180</sup> Дашков Г.В. Возможности использования зарубежного опыта в разработке и реализации национальных программ по борьбе с преступностью в странах СНГ // Прокурорская и следственная практика. 1997. №3. С. 175.

<sup>181</sup> Иванов А.М. Организованная преступность и борьба с ней в Японии: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2000. С.22.

<sup>182</sup> Иванов А.М. Указ соч. С. 26-28.

Считаем, что среди приоритетов координационной правоохранительной деятельности в любом из направлений преступности можно выделить два связанных тесно, а поэтому и обязательных вида – это деятельность по предупреждению преступлений вместе с борьбой по отдельным видам преступлений, а также деятельность по обеспечению законности постановлений, вынесенных по данным делам.

Как мы думаем, любое приоритетное направление работы правоохранительных органов в рамках Координационного совета правоохранительных органов обязательно должно включать в себя два этих вышеуказанных вида деятельности.

На практике существует две формы реализации координационных полномочий. К примеру, из шести районных прокуратур г. Алматы в трех действуют Координационные советы под непосредственным руководством прокуроров, а в трех – прокуроры районов участвуют в работе Координационных советов по борьбе с преступностью и коррупцией, созданные при районных администрациях. В обоих случаях обеспечивается координация правоохранительной деятельности. Отличие состоит в том, что в первом случае прокуроры сами направляют и руководят деятельностью Координационных советов по борьбе с преступностью, в другом – они наравне с членами совета участвуют в выработке согласованных решений под общим руководством главы районной администрации. Повестки координационных совещаний, перечень обсуждаемых вопросов (преимущественно недостатки в выполнении профессиональных обязанностей) в обоих случаях совпадают. В связи с этим, нам представляется необходимым в настоящее время в числе актуальных вопросов изучить практику разграничения координационных функций прокуратуры и местных исполнительных органов. На наш взгляд, эта проблема может быть решена через конкретизацию направлений координационной деятельности правоохранительных органов.

Совместная подготовка информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью является следующим направлением координационной правоохранительной деятельности. Эта работа могла бы проводиться республиканским Координационным советом правоохранительных органов, а результаты представляться Президенту, Парламенту, Правительству Республики Казахстан, Совету безопасности

и Совету по правовой политике для принятия концептуальных и стратегических решений. Координационный совет правоохранительных органов области мог бы представлять результаты аналогичной работы в вышестоящий Координационный совет, а также исполнительным и представительным органам области для выработки программы действий по борьбе с преступностью.

Следует заметить, что необходимость соблюдения прав и свобод человека не должны отодвигаться на второй план интересами борьбы с преступностью, даже в самых ее актуальных направлениях.

Социально-экономические и другие причины распространенности определенного вида преступлений на конкретной территории являются, как мы считаем, важнейшим и обязательным критерием, который свидетельствует о стабильности условий, способствующих их совершению.

Следующий критерий – это тенденции роста отдельных видов преступлений, степень ущерба. Указанное обстоятельство свидетельствует как об изменениях социально-экономических и других условий жизни общества, так и о серьезных проблемах организационного, кадрового и материального характера в деятельности правоохранительных органов. Как следствие - низкая результативность в работе. Степень ущерба, который причиняется преступлениями охраняемым законом правам и интересам граждан, общества и государства, должна свидетельствовать о том, что меры по их пресечению и возмещению требуют безотлагательной совместной деятельности нескольких правоохранительных органов.

В качестве причин и условий, свидетельствующих о необходимости определения приоритетных направлений в деятельности Координационного совета правоохранительных органов, могут быть названы следующие обстоятельства:

- необходимость определения приоритета должна быть объективно обусловлена состоянием общественной безопасности в городе, районе;

- меры по противодействию и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений, необязательно должны охватывать сферу деятельности нескольких правоохранительных органов;



- актуальность борьбы с преступлениями должны обуславливать необходимость распределения обязанностей между правоохранительными органами<sup>183</sup>.

На основании изложенного, представляется возможным предложить следующее определение понятия приоритетного направления в деятельности Координационного совета правоохранительных органов.

Приоритетное направление координационной правоохранительной деятельности – это объективная необходимость определения и принятия первоочередных мер в сфере деятельности отдельных правоохранительных органов, ориентированная на безотлагательную защиту жизненно важных интересов граждан, общества и государства по наиболее опасным и распространенным на конкретной территории преступлениям.

Деятельность правоохранительных органов по предупреждению преступлений (как один из важнейших приоритетов) должна заключаться не только в профилактической деятельности, но и в деятельности по совершенствованию действующего законодательства РК.

Стало очевидным, что инициатива совершенствования действующего законодательства в данной области может и должна исходить от самих правоохранительных органов и, прежде всего, от прокуратуры как руководителя координационной правоохранительной деятельности в республике.

Следовательно, в современных условиях, когда не действует система общественной профилактики преступности, прокуроры как руководители координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью должны выступить инициаторами ее возрождения. Необходимо отметить, что принцип приоритетности в координационной правоохранительной деятельности предполагает и приоритетность деятельности Координационного совета правоохранительных органов по предупреждению наиболее актуальных и опасных видов преступлений.

Примерные приоритетные направления координации деятельности правоохранительных органов должны учитывать указанные три на-

---

<sup>183</sup> <http://www.prokuror.kz>

правления преступной деятельности: преступность несовершеннолетних, организованную и профессиональную преступность несовершеннолетних, организованную и профессиональную преступность.

Большое значение для профилактики подростковой преступности имеют результаты прокурорского надзора в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. В этой связи, в ходе проверок в государственных органах и учреждениях прокурорами особое внимание уделяется вопросам соблюдения должностными лицами требований законодательства об учете детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и защите их прав, в том числе имущественных. Принимаемые в этом направлении прокурорами меры и их результаты напрямую влияют на устранение условий для правонарушений и преступности среди несовершеннолетних<sup>184</sup>.

В настоящее время незаконный оборот наркотиков становится все более глобальной проблемой, потому что для преступников их продажа выходит далеко за пределы определенного государства и приобретает международный размах.

Проводя сравнительный анализ антинаркотического законодательства государств, ученые условно подразделяют на несколько групп.

Первая группа представлена государствами с либеральным законодательством. К этой группе можно отнести Швейцарию, Королевство Нидерланды (Голландия). Антинаркотическое законодательство в этих странах строится на дифференцированном отношении к распространению различных видов наркотиков. С учетом того, что в этих странах разрешено употребление так называемых "легких" наркотиков (марихуана, гашиш) в специальных кофе-шопах, уголовная ответственность наступает только за незаконное хранение и сбыт "тяжелых" наркотиков (героин, кокаин и т.п.)

Вторая группа - страны с умеренной уголовно-правовой политикой. К этой группе можно отнести Германию, Францию, Италию и ряд других государств, в том числе Россию. В этих странах в качестве уголовного наказания за преступления, связанные с наркотиками, смертная казнь не применяется. Вместе с тем в наказание за тяжкие

---

<sup>184</sup> Акылбай С. Б. Указ. соч. С. 64-65

преступления в этой сфере предусмотрены длительные сроки лишения свободы. Наряду с этим за наркопреступления, не представляющие большой общественной опасности, предусмотрен широкий спектр наказаний, не связанных с лишением свободы. В то же время лица, больные наркоманией и совершившие преступление, могут быть направлены в судебном порядке на принудительное лечение.

Третья - группа стран с жесткой политикой в области контроля за оборотом наркотиков и борьбы с их незаконным оборотом. К ним относятся: США, Япония, Великобритания, Австралия. В этих странах за преступления, связанные с наркотиками, устанавливаются также серьезные меры наказания, иногда предусматривающие смертную казнь, которая, однако, применяется в исключительных случаях. Здесь осуществляется жесткий контроль за всеми видами наркотиков, наращиваются усилия по борьбе с наркоторговлей.

Четвертая - группа стран с особо жесткой уголовной политикой, в которых борьба с незаконным оборотом наркотиков ведется самыми серьезными мерами и где за преступления, связанные с торговлей наркотическими средствами, и даже за их хранение в крупных размерах применяется наказание вплоть до смертной казни. К этим государствам относятся: Малайзия, Иран, Пакистан, Сирия, Сингапур, Китай, Египет и ряд других стран, в основном расположенных в Азии и Африке<sup>185</sup>.

В Казахстане за незаконный оборот наркотиков предусмотрены административная и уголовная ответственность.

Особенностью китайского уголовного законодательства считается строгое наказание преступлений на почве наркотиков вплоть до смертной казни. Изменения, внесенные в Уголовный кодекс КНР, предусматривают привлечение к уголовной ответственности любого гражданина, уличенного в контрабанде, производстве, перевозке или сбыте наркотиков, независимо от их количества. Кроме того, кодексом предусматривается применение к указанной категории лиц экономических санкций. Вовлечение несовершеннолетних в преступную дея-

---

<sup>185</sup> Федоренко Т.А. Зарубежный опыт деятельности органов по противодействию незаконному обороту наркотиков и его использование в РФ // Российская юстиция. № 5. 2012. С. 27-28.

тельность, связанную с незаконным оборотом наркотиков, является отягчающим вину обстоятельством. Для особо опасных преступников кодексом предусмотрена высшая мера наказания. В Китае организацией борьбы с незаконным оборотом наркотиков занимаются органы государственной власти разных уровней. В 1990 г. при Правительстве был создан Государственный комитет по борьбе с наркотиками (далее - ГКБН), в его состав вошли представители 25 министерств и ведомств, включая Министерство общественной безопасности, Министерство здравоохранения, Главное таможенное управление. ГКБН осуществляет единое руководство борьбой с незаконным оборотом наркотиков в стране, организует и проводит международное сотрудничество в этой области<sup>186</sup>.

Все более совершенные формы приобретает организованная преступность, качественно улучшаются преступные связи, в этой связи уголовное законодательство должно чутко реагировать на развитие таких общественных отношений.

Как справедливо утверждает Г.С. Мауленов, на скамье подсудимых, как правило, оказываются второстепенные члены преступных групп, что связано с тем, что организованной преступной деятельностью в республике занимается ряд отдельных разноплановых групп, которые делятся по сферам преступного бизнеса, например: торговля оружием, наркотиками, извлечение доходов от азартных игр, проституции и т.п. Ученый подчеркивает, что каждая преступная группа стремится к контролю в своей сфере деятельности, к организационному совершенству, которое позволяет с минимальным риском получать максимальную прибыль от преступного бизнеса<sup>187</sup>.

В этой связи проблема коррупции является не только актуальной для Казахстана, но и для многих других стран, в том числе и для России.

Проблема борьбы с организованной преступностью носит не только правовой, но и социально-нравственный характер. Несмотря на опре-

---

<sup>186</sup> Федоренко Т.А. зарубежный опыт деятельности органов по противодействию незаконному обороту наркотиков и его использование в РФ // Российская юстиция. № 5. 2012. С. 29

<sup>187</sup> Мауленов Г.С. Указ. соч. С. 10.

деленные усилия правоохранительных органов, степень криминализации экономики и других сфер жизнедеятельности общества еще очень высока и требует целенаправленных и скоординированных усилий всех социальных институтов общества и правоохранительных органов по борьбе с организованной преступностью<sup>188</sup>.

Основная причина коррупции - убийственно низкий уровень жизни населения в целом по стране, порождённый низкой производительностью труда и помноженный на очень высокую стоимость этой жизни. И если в цивилизованных странах реакция на это негативное явление выливается в публичное протестное движение, то в России - в стремление пополнить свой личный бюджет за счёт другого человека - потребителя оказываемых ему законных услуг<sup>189</sup>.

Масштабы коррупции в современной России выводят это явление на уровень национальной угрозы. Способность адекватно противостоять коррупции сегодня – это вопрос жизнеспособности государства, это вызов времени, который нельзя замолчать или, напротив, заболтать, ничего не меняя по существу. При этом коррупция - это возможность не только проверить эффективность нашей правоохранительной системы, но и оценить здоровье общества, твердость гражданской позиции каждого. Коррупция может быть преодолена совместными усилиями общества и государства, однако, естественно, ключевую роль в противодействии уже совершенным правонарушениям и состоявшимся коррупционерам должна сыграть система правоохраны. В программных документах и законодательных актах по вопросам противодействия коррупции, принятых в последние три года, прокуратуре как государственной структуре в деятельности по предупреждению и борьбе с коррупцией отводится существенная роль<sup>190</sup>.

Думаем, что причины коррупции в Казахстане аналогичные.

---

<sup>188</sup> Иванцов С.В., Новиков С.В. преступления на рынке ценных бумаг. Криминологическая характеристика и предупреждение: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2012. С. 16.

<sup>189</sup> Дмитриев Ю.А. Борьба с коррупцией: фикция или реальность? // Государство и право. №5.2012. С. 12.

<sup>190</sup> Козлов Т.Л. Организационно-правовые основы деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. №1. 2012. С. 44.

При этом, по мнению Ю.А. Дмитриева, системная борьба с коррупцией возможна не с помощью усиления контроля и репрессий и даже не путём повышения заработной платы, как сейчас делается в России (поскольку человек, привыкший к получению лёгких, не учтённых денег, не откажется от них при любом повышении зарплаты), а путём развития демократических процедур, установления гласности, открытости власти, честных, реально альтернативных выборов, иными словами - хотя бы путём возврата к конституционной модели управления и дальнейшей её модернизации на демократических либеральных началах<sup>191</sup>.

Безусловно, трудно спорить с данным мнением, вместе с тем, однозначно, борьба с преступностью также должна быть одной из основной задач деятельности Координационного совета.

Отметим, что организованная и коррупционная преступность имеют особую социально-экономическую обусловленность. По мнению И.Ж. Бахтыбаева, бороться с коррупционной преступностью исключительно силами и средствами правоохранительных органов - значит бороться только с последствиями, а не с причинами, порождающими их<sup>192</sup>. Думается, что мнение И.Ж. Бахтыбаева может быть дополнено. Целесообразно обратить внимание на выявление и расследование коррупционных преступлений в силу того, что, в основном являясь спутниками организованной преступности, они относятся к группе труднодоказуемых и имеющих довольно высокую латентность.

Как считают отдельные авторы, именно возможность легких преступных доходов является основным фактором, обеспечивающим жизнеспособность и развитие организованной преступности. Без возможности легализовать доходы сама организованная преступность теряет смысл (за исключением случаев, когда такие преступные доходы используются для развития криминальной деятельности)<sup>193</sup>.

Организованная преступность, как правило, стремится использо-

---

<sup>191</sup> Дмитриев Ю.А. Указ. соч. С. 16.

<sup>192</sup> Бахтыбаев И.Ж. Координация деятельности по борьбе с преступностью в Казахстане // Законность. 2001. №11. С. 40

<sup>193</sup> Виноградова Л.К., Гаража Н.А. Проблемы борьбы с легализацией незаконных доходов в России // Вопросы уголовного права в связи с реформой уголовного законодательства. Сборник научных трудов. М., 1997. С. 79.

вать в первую очередь правоохранительные органы по своему усмотрению. Необходимо отметить, что недостатка в компетентных советниках, в том числе из числа сотрудников правоохранительных органов и адвокатов, сегодня нет. Думается, что именно это имел в виду И.И. Карпец, который заметил, что в необходимых случаях организованная преступность достаточно искусно использует закон.

По мнению С.В. Ванюшкина, основное направление в борьбе с организованной преступностью "должно определяться как наиболее важное, актуальное и как необходимое, без которого в принципе невозможна реальная борьба с организованной преступностью"<sup>194</sup>.

Справедливым является и точка зрения С.Д. Белоцерковского. Он отметил предложение об усилении роли прокуратуры в деле координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в целом и рэкетом как его составной частью<sup>195</sup>.

На сотрудника органов прокуратуры, помимо обязанности бороться со всеми проявлениями коррупции, также распространяются обязанности неукоснительно соблюдать все запреты и ограничения, связанные с прохождением государственной службы. Данное обстоятельство является одним из важнейших в деле борьбы с коррупцией, так как сотрудник прокуратуры должен на своем примере показывать нетерпимое отношение ко всем проявлениям коррупции и не поддаваться ни на какие провокации, связанные с осуществлением его профессиональной деятельности<sup>196</sup>.

Как было отмечено, в подавляющем большинстве случаев коррупция, как и рэкет, является неизбежным спутником организованных преступлений, особенно в сфере экономики и предпринимательства; поэтому приводимые ниже характерные черты организованной преступности, предложенные В.Н. Кудрявцевым, по нашему мнению, в полной мере можно отнести и к коррупционным преступлениям, они также могут являться критериями для выделения из них наиболее опасных и распространенных:

---

<sup>194</sup> Ванюшкин С.В. Организованная преступность в реформируемой России и направления борьбы с ней: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 161.

<sup>195</sup> Белоцерковский С.Д. Рэкет: криминалистическая характеристика. Меры общего и специального предупреждения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 23.

<sup>196</sup> Нечевин Д.К., Поляков М.М. Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации. Монография. М.: Проспект. 2013. С. 88.

- причиняют огромный ущерб государству;
- являются наиболее массовыми;
- быстро и успешно приобретают черты транснациональности;
- успешно проникают в легальный бизнес;
- имеющиеся средства борьбы не обеспечивают успешное противостояние им<sup>197</sup>. Организация преступных группировок, как эффективно действующих современных учреждений, считает В.Н. Кудрявцев, оказалась более выгодной, чем разобщенный преступный промысел<sup>198</sup>.

Легализация (отмывание) преступных доходов и их проникновение в легальную экономику в последнее десятилетие получили широкое распространение во многих странах мира, приобретая международный, транснациональный характер. Основная опасность легализации доходов, полученных преступным путем, заключается в возможности их использования в противоправной деятельности, в теневой экономике либо, в первую очередь, организованной преступностью, для оказания негативного влияния или фактического захвата экономической и политической власти в стране и получения на этой основе возможностей управления ключевыми сферами жизни общества, что является серьезной угрозой экономической безопасности любого государства<sup>199</sup>.

Следует заметить, что сегодня реализуется ряд совместных оперативно-профилактических мероприятий правоохранительных органов, направленные на своевременное выявление и пресечение контрабанды товаров и запрещенных предметов.

На одном из очередных заседаний Координационного совета правоохранительных органов РК были рассмотрены вопросы противодействия контрабанде. Вопросы дальнейшего повышения экономической безопасности и пресечения незаконного трафика товаров в страну

---

<sup>197</sup> Кудрявцев В.Н. Социальные причины организованной преступности в России / Преступность и коррупция. 2000. № 1. С.10.

<sup>198</sup> Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С. 9.

<sup>199</sup> Олимпиев А.Ю. Преступления в кредитно-банковской сфере. Общая характеристика, виды и методические рекомендации по их расследованию: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 "Юриспруденция". М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2013. С. 46.



актуализировались в свете интеграции Казахстана в Таможенный союз с Россией и Беларусью. В этой связи, компетентными органами и ведомствами проводится работа по укреплению государственной границы и усилению таможенного контроля. Члены Координационного совета в целом положительно оценили уровень взаимодействия уполномоченных и правоохранительных органов по этому вопросу. Вместе с тем, отмечена важность дальнейшего повышения эффективности борьбы с контрабандой, активизации работ по инженерному укреплению границы и техническому оснащению пунктов пропуска, а также установления слаженного взаимодействия с организациями, осуществляющими перевозку грузов. В ходе заседания Генеральный прокурор обратил внимание на необходимость завершения до конца текущего года строительства инженерно-укрепительных сооружений на границе с Кыргызстаном, а также потребовал принять исчерпывающие меры по искоренению коррупционных проявлений при таможенном оформлении грузов. По результатам рассмотрения принято решение, направленное на дальнейшее совершенствование мер противодействия правонарушениям в таможенной сфере<sup>200</sup>.

В целях унификации законодательства стран Содружества в ноябре 1996 г. Межпарламентской Ассамблей (МПА) СНГ был принят Модельный закон "О борьбе с организованной преступностью". Данный Закон содержит широкий перечень оперативно-розыскных и уголовно-правовых мер борьбы с организованной преступностью, определяет задачи и полномочия госорганов в данной сфере. Организационная система противодействия преступности включает в себя уставные и отраслевые органы СНГ по сотрудничеству в сфере обеспечения безопасности: Координационный Совет генеральных прокуроров (КГСР), Совет министров внутренних дел (СМВД), Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений (БКБОП), Совет руководителей органов безопасности и спецслужб (СОРБ), Совет командующих Пограничными войсками (СКПВ), Совет руководителей таможенных служб (СРТС), Координационный Совет руководителей органов финансовых (нало-

---

<sup>200</sup> <http://www.zakon.kz/kazakhstan/171459-na-ocherednom-zasedanii.html>

говых) расследований (КСОНР), Совет руководителей миграционных органов, (СРМО), Совместная рабочая комиссия по пресечению правонарушений в области интеллектуальной собственности и Совместная комиссия по борьбе с незаконной миграцией<sup>201</sup>.

Одним из самых тяжких преступлений, которое к сожалению приобрело международный масштаб, является терроризм, который является реальной угрозой национальной безопасности Казахстана в том числе.

Международно-правовая база сотрудничества государств в борьбе с терроризмом является необходимой основой реализации одной из основных функций государства, а именно: обеспечения безопасности граждан, общества и страны в целом. Следует отметить, что в последние годы активно развивается договорно-правовой механизм сотрудничества. Его суть состоит в заключении специальных соглашений, посвященных регламентации определенной области отношений. Договорно-правовой механизм подразумевает использование всех возможностей права международных договоров. Соглашения могут быть либо прямо посвящены проблемам борьбы с терроризмом, либо рассматривают их в контексте решения других проблем. На сегодняшний день сформировались следующие виды соглашений, касающиеся проблем борьбы с терроризмом: международные универсальные соглашения; региональные многосторонние соглашения; двусторонние соглашения по борьбе с преступностью, в т.ч. соглашения об оказании правовой помощи и соглашения о выдаче преступников. Взаимодействие государств в борьбе с терроризмом определено, прежде всего, необходимостью согласования их деятельности по координации механизма международного сотрудничества<sup>202</sup>.

Борьба с терроризмом, безопасность, права человека и обеспечение правопорядка не есть явления взаимоисключающие. В условиях террористической угрозы они должны взаимодействовать друг с другом. В большинстве случаев они не могут эффективно работать в от-

---

<sup>201</sup> Жерновой М.В., Сухаренко А.Н. проблемы борьбы с организованной преступностью в СНГ // Российская юстиция №6. 2012 С. 38.

<sup>202</sup> Каримов Р.Р. К вопросу формирования международно-правового механизма сотрудничества государств в борьбе с терроризмом // Российская юстиция. "2. 2012 С. 60.

рыве друг от друга. Контртеррористические меры не могут осуществляться без следования стандартам в области прав человека, иначе их осуществление может повредить их подлинной цели, которая состоит в защите и сохранении демократического общества.<sup>203</sup>

Как мы видим, деятельность по борьбе с международным терроризмом еще более усложнена международными связями правоохранительных органов различных государств и тоже требует координации, и потому, по нашему мнению, такая функция должна быть возложена на Координационный совет и ведущую роль в этом должна сыграть прокуратура РК.

Р.Р. Каримов пишет, что усилия многих ученых и некоторых государственных деятелей, направленные на ускорение принятия многонационального интегрального подхода в деле борьбы с терроризмом, были встречены с определенным негативизмом, потому что это воспринималось представителями некоторых стран как потенциальное посягательство на внутреннюю независимость государства, что пока является более весомым аргументом, чем практическая борьба с терроризмом. Однако автор считает, что для преодоления данных факторов можно выделить следующие основные направления противодействия терроризму: укрепление международно-правовой базы борьбы с терроризмом путем принятия Всеобъемлющей конвенции; унификация норм национального законодательства государств в сфере борьбы с терроризмом<sup>204</sup>.

Отдельную категорию составляют преступления, которые можно объединить как преступления, связанные с применением противозаконного насилия (преступления против жизни и здоровья, в том числе пытки, преступления против свободы, чести и достоинства, преступления против половой свободы и др.). На наш взгляд, под противозаконным насилием следует понимать действия со стороны сотрудников правоохранительных органов с нарушением действующего законодательства республики, совершаемые с насилием в отношении кого-либо.

---

<sup>203</sup> Киясханов Х.Ш. ОБСЕ в борьбе с терроризмом: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция". М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2013. С. 22.

<sup>204</sup> Каримов Р.Р. Указ. соч. С. 61.

Мы считаем, что инициатором унификации норм национального законодательства Казахстана должна выступать именно органы прокуратуры, поскольку для этого они обладают целым арсеналом инструментария.

С учетом изложенного выше могут быть предложены шесть примерных приоритетных направлений в координационной правоохранительной деятельности, которые наиболее актуальны в нашей республике и требуют неотложных мер, так как представляют угрозу общественной безопасности: 1) предупреждение преступлений; 2) террористические и особо тяжкие преступления против личности; 3) организованная преступность и коррупция; 4) преступления в сфере экономики; 5) наркомания и преступность несовершеннолетних; 6) профессиональная преступность. При этом следует иметь в виду, что предупреждение преступлений относится ко всем названным приоритетным направлениям.

Эти направления координационной правоохранительной деятельности могут быть объединены в группы по видовым и организационным признакам, поскольку в противном случае разрабатываемые меры по каждому из них могут иметь большой разброс. Мы считаем, что это следующие группы:

1. Деятельность по предупреждению преступлений.

2. Борьба с террористическими и особо тяжкими преступлениями, организованным преступным группировкам, преступлениям в сфере экономики.

3. Борьба с наркоманией и преступностью несовершеннолетних.

4. Борьба с организованной и профессиональной преступностью.

Правоохранительные органы, в том числе и в рамках координационной правоохранительной деятельности, не в силах воздействовать на причины преступности, имеющие глубокие социально-экономические корни. Однако следует отметить, что современные тенденции преступности объективно диктуют необходимость направленных усилий правоохранительных органов по наиболее актуальным проявлениям преступности, которые должны находиться под постоянным и целенаправленным воздействием системы правоохранительных органов.

Сохранение метода всеохватности в деятельности Координационных советов правоохранительных органов не может способствовать

повышению эффективности и результативности координационной правоохранительной деятельности.

Критерии для определения приоритетных направлений координационной правоохранительной деятельности в различных регионах республики, существенно отличающихся по условиям жизни, не могут быть законодательно закреплены. Возможны лишь примерные рекомендации по их выработке. Важнейшим критерием приоритета в координации деятельности правоохранительных органов, согласно статьи 1 Конституции Республики Казахстан, должна рассматриваться необходимость защиты жизни, прав и свобод человека.

Определение направлений деятельности Координационных советов правоохранительных органов закономерно обуславливает и предопределяет необходимость определения соответствующей деятельности по обеспечению неотвратимости наказания и профилактической работы по данным направлениям.

Рассмотрим социально-правовые детерминанты. В качестве социально-правовых детерминант, тенденций и закономерностей координационной деятельности, могут быть предложены объективные факторы, обуславливающие необходимость совершенствования координационной правоохранительной функции прокуратуры.

Тенденции современной преступности в первую очередь свидетельствуют о необходимости развития материально-технической базы правоохранительных органов и особенно прокуратуры как руководителя и организатора координационной правоохранительной деятельности в республике.

Следует отметить, что в координационной правоохранительной деятельности принцип самостоятельности и равноправия правоохранительных органов в обязательном порядке должен поддерживаться финансовой независимостью, в том числе и от местных органов власти. Другими словами, независимость финансово-экономической основы – это залог успешной и объективной деятельности правоохранительных органов.

В заключение отметим, что от экономического состояния государства и общества зависят социально-экономические гарантии деятельности правоохранительных органов. Основной задачей повышения эффективности деятельности правоохранительных органов остается финансовая независимость данных органов.

Социально-правовой фактор совершенствования борьбы с преступностью, а значит и координационной правоохранительной деятельности, обусловлен и следующим важнейшим обстоятельством в криминогенной ситуации республики, а именно: преступность, как известно, гораздо оперативнее и успешнее приспосабливается к быстро меняющимся социально-экономическим условиям страны.

По мнению Ю. Андреечева, в сложившихся условиях эффективным институтом противодействия преступности является техническое оснащение правоохранительных служб<sup>205</sup>.

Действительно, деятельность правоохранительных органов различных городов, областей и регионов, имеющих, как правило, различные социально-экономические, а также криминогенные условия, как и при советской власти, оценивается в процентных показателях, при этом, рост и снижение показателей, как правило, считаются результатом деятельности правоохранительных органов.

Другой проблемой сегодня является существование особых правил привлечения к уголовной ответственности целой категории граждан, нарушающих закон и совершающих преступления. В сущности, речь идет о социальной справедливости, так как нормы Конституции Республики Казахстан о равенстве всех перед законом имеют не такие уж и редкие, дозволенные законами исключения. Проблема эта довольно серьезная.

Как отмечает Н.И. Капинус, в настоящее время уголовное судопроизводство ведется с определенными изъятиями из общих правил и особыми преимуществами и льготами в отношении более 30 категорий российских граждан<sup>206</sup>. В данных условиях трудно, а подчас и невозможно, не только обеспечить принцип неотвратимости наказания, но и рассчитывать на предупреждение и предотвращение преступлений со стороны другой части населения.

По этой проблеме Н.И. Капинус отметил следующие предложения. Должны быть отменены любые ограничения, препятствующие своевременному возбуждению уголовного дела; дополнительные процес-

---

<sup>205</sup> Андреечев Ю. Борьба с незаконным оборотом оружия в Москве // Законность. 2000. №9. С. 5

<sup>206</sup> Капинус Н.И. Процессуальные гарантии прав личности при применении мер пресечения в уголовном процессе: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. Наук. М., 2001. С. 50.

суальные гарантии должностным лицам при применении к ним мер пресечения не должны распространяться на случаи их задержания на месте преступления; для привлечения к уголовной ответственности и заключения под стражу должно быть достаточно одного общего согласия уполномоченного коллективного органа<sup>207</sup>.

Представляется, что законодательное урегулирование рассматриваемого вопроса должно быть разработано и предложено в рамках координационной правоохранительной деятельности.

Несомненно, что важным социальным фактором, который обуславливает необходимость совершенствования координационной правоохранительной деятельности, является проблема качественного подбора кадров в правоохранительные органы.

Как известно, некачественный подбор кадров весьма негативно отражается на результативности деятельности правоохранительных органов и морально-психологическом климате в служебных коллективах. Кадровые решения в правоохранительных органах не всегда принимаются в соответствии с морально-деловыми качествами новых сотрудников и руководителей подразделений. Все это, в конечном итоге, не может способствовать укреплению авторитета и престижа такого сотрудника правоохранительных органов среди населения.

Следует отметить, что был подготовлен проект Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан "О правоохранительной службе" по вопросам применения полиграфа в правоохранительных органах Республики Казахстан" (11 октября 2012 года) (далее – проект Закона).

Проект Закона был разработан во исполнение поручения Главы государства, данного на заседании расширенной коллегии Министерства внутренних дел 17 января 2011 года. Законопроектом предусматривается законодательное закрепление порядка обязательного прохождения полиграфологического исследования кандидатами на службу в правоохранительные органы.

Проект предусматривал внесение в Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года "О правоохранительной службе" дополнение подпунктом 21) следующего содержания: "21) полиграфологическое

---

<sup>207</sup> Капинус Н.И. Указ. соч. С. 51-52.

исследование – процедура опроса, заключающаяся в регистрации с помощью специальных датчиков отдельных физиологических реакций человека (дыхания, сердцебиения, сопротивления кожи и т.д.)."<sup>208</sup>.

Таким образом, данное дополнение могло бы предусмотреть специальные требования к работникам правоохранительных служб, что могло бы повысить требования к данной категории работников, для которых физическая подготовка должна быть обязательным условием.

В настоящее время этот законопроект был принят, и потому действует Закон Республики Казахстан от 21 мая 2013 года № 93-V "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам правоохранительной службы".

Как считает Н.Б. Вишнякова, сотрудникам правоохранительных органов все чаще противостоят люди с прекрасным образованием, воспитанием, связями во властных и криминальных структурах, обладающие мощными финансовыми средствами. Они нанимают лучших адвокатов, основной задачей которых является выставить следователя и прокурора, погрязшими в коррупции бездельниками<sup>209</sup>. Другими социально-правовыми факторами, обуславливающими тенденции и закономерности координационной правоохранительной деятельности, являются рост коррумпированности государственных служащих, продолжающееся имущественное расслоение населения, правовой нигилизм, неверие в возможности правоохранительных органов.

Известно, что правоохранительные органы состоят из представителей народа, они не существуют вне общества, а в современных общественных условиях, где царит меркантильность и превалирует психология бизнеса - "все за деньги", "деньги решают все", наличествует скрытый или откровенный подкуп, имеет место целенаправленная провокация к склонению сотрудников правоохранительных органов к профессиональному предательству, им трудно оставаться образцами бескорыстия, чистой морали и высокой нравственности. Еще раз под-

---

<sup>208</sup> <http://online.zakon.kz>

<sup>209</sup> Вишнякова Н.Б. Взаимодействие прокуратуры и средств массовой информации / Взаимодействие средств массовой информации и правоохранительных органов: Материалы научно-практической конференции. 24.05.01. СПб., 2001. С.9.



тверждается известное в мире правило: ничто так дорого не обходится для общества, как дешевая полиция<sup>210</sup>.

Задача обеспечения эффективного и качественного функционирования системы правоохранительных органов имеет свою актуальность в любом обществе во все времена. Исходя из этого, современная юридическая наука не может оставаться в стороне от проблемы изучения бытия права и представления о нем в новых складывающихся условиях. Теоретический анализ уровня правового сознания современного общества свидетельствует о наличии многих аномалий в его структуре, в частности, в форме правового нигилизма. Под правовым нигилизмом следует понимать комплексное социально-юридическое явление, в основе которого лежит негативное отношение к праву.

Отсутствует единое понимание данного явления представителями отечественной и зарубежной правовой науки. Важной в данном контексте видится проблема изучения как феномена правового нигилизма вообще, так и такой его разновидности, как правовой нигилизм сотрудников системы правоохранительных органов, в частности.

Данный аспект дальнейшего изучения представляется очень важным, поскольку от качества исполнения своих обязанностей сотрудниками правоохранительных органов (а оно, как известно, зиждется на факторе осознания своей функциональной принадлежности, морально-культурных нормах и, значит, на правосознании) в значительной мере зависит уровень правового поведения всего общества в целом.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствуют комплексные фундаментальные исследования в указанной области, а актуальность данной темы не вызывает сомнений. Целью этой статьи является рассмотрение явления правового нигилизма сотрудников правоохранительных органов через призму влияния последнего на показатели эффективности этих органов.

Правовой нигилизм сотрудников правоохранительных органов - это порожденное девиантным правосознанием негативно отрицатель-

---

<sup>210</sup> Юридическая педагогика: учебник для студентов вузов / С.А. Беличева, Л.И. Беляева, А.В. Буданов и др.; под ред. В.Я. Кикотя, А.М. Столяренко. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 322.

ное отношение сотрудника правоохранительных органов к праву и правовым ценностям.

Если рассматривать причины возникновения и распространения указанного явления, то необходимо указать на их многомерность и комплексность. При этом, корни правового нигилизма следует искать и внутри самой системы правоохранительных органов (несовершенство организационно-правового, материально-экономического, образовательно-кадрового обеспечения), и вне её (трансформационное состояние общества, системный кризис экономики, анемия социальных регуляторов, в том числе права). Следует обратить внимание и на субъектно-личностную составляющую. Как известно, в процессе профессиональной деятельности сотрудник постоянно сталкивается с людьми криминальной направленности, для которых характерны попытки обмануть его, спровоцировать, подкупить, шантажировать, при этом нередко они играют на лучших человеческих качествах. Вследствие этого у сотрудника возможно развитие цинизма, подозрительности и равнодушия.

Наиболее вредным влиянием профессиональной деятельности на сотрудников правоохранительных органов является профессиональная деформация, которая нередко служит предпосылкой их криминального поведения, выступает одной из субъективных детерминант в совершении ими правонарушений (преступлений). Профессиональная деформация сотрудников правоохранительных органов - это изменение в отрицательную сторону личных качеств сотрудника и профессиональных действий под влиянием особенностей самой правоохранительной деятельности, служебных условий, опыта, ослабления самокритичности и работы над собой<sup>211</sup>.

Профессиональная и личностная деградация выступают крайней степенью развития профессиональной деформации. При этом в работе сотрудника правоохранительных органов отмечаются аморальность и безнравственность, профессиональное бессилие и нарушение законности, что делает невозможной его дальнейшую служебную деятельность.

---

<sup>211</sup> Юридическая педагогика: учебник для студентов вузов / С.А. Беличева, Л.И. Беляева, А.В. Буданов и др.; под ред. В.Я. Кикотя, А.М. Столяренко. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 383.

Каковы причины профессиональной деформации? Думается, что они зависят как от особенностей личности сотрудника, так и от специфики деятельности правоохранительного органа, следовательно, рассматривать проявления профессиональной деформации необходимо в их взаимосвязи.

На наш взгляд, деятельность по профилактике профессиональной деформации сотрудников правоохранительных органов должна включать в себя мероприятия по улучшению качества индивидуально-воспитательной работы руководителей с подчиненными; повышению психолого-педагогической и управленческой компетентности руководителей всех уровней; по повышению правового статуса психологической службы и увеличению их штатной численности. Эти мероприятия должны осуществляться комплексно, на основе планов воспитательной и воспитательно-профилактической работы служб и подразделений правоохранительных органов. Они помогут не только нейтрализовать влияние факторов, способствующих возникновению и развитию у сотрудников профессиональной деформации, но и мобилизовать личный состав на успешное выполнение служебного долга и профессиональное решение поставленных задач.

Как мы отметили выше, цинизм, равнодушие, авторитаризм и связанный с ними правовой нигилизм часто встречаются на практике, что создает обобщенный негативный портрет сотрудника правоохранительных органов.

Таким образом, на основании изложенного, можно констатировать чётко очерченную взаимообусловленность качества исполнения своих функций сотрудниками правоохранительных органов уровнем развития их общей и индивидуальной профессиональной культуры и правового профессионального сознания. Наличие в системе функционирования указанной структуры определённых проблем (любых, вне зависимости от их характера) приводит к возникновению сбоев в её работе. Определённые периоды развития общества (переходный период, кризисы) влекут за собой снижение роли социальных регуляторов и усложнённое восприятие нормативных требований субъектами правового общения. Чрезвычайная распространённость в общественном правосознании разного рода отклонений, в том числе правового нигилизма, охватывает этим явлением и категорию сотрудников пра-

воохранительных органов. Это в свою очередь не только мешает им качественно исполнять возложенные на них обязанности, но и становится причиной осуществления ими должностных преступлений, самыми тяжкими из которых являются насильственные.

Сегодня как правоохранительным, так и другим государственным органам необходимо уделить особое внимание правовой пропаганде среди населения и совершенствованию деятельности общественных формирований правоохранительной направленности.

Следует отметить, что профилактическая деятельность сотрудников органов внутренних дел и структур исполнительной власти носит в большей степени не предупреждающий, а посткриминальный характер. Данную ситуацию осложняют устаревшее законодательство и ведомственная разобщенность.

Перед прокуратурой стоит вопрос предотвращения преступлений. Ключевую роль в обеспечении неотвратимости наказания действующее законодательство отводит прокуратуре. Следовательно, прокурорский надзор должен носить упреждающий характер. Однако, как мы считаем, в настоящее время всю профилактическую работу правоохранительных органов по предупреждению преступности он не обеспечит. Поэтому необходимо принять комплексные законодательные меры. Сегодня, к сожалению, основы для этой деятельности в республике отсутствуют.

Таким образом, можно заключить, что целесообразно внести дополнения в ведомственные нормативные акты о деятельности всех правоохранительных органов в части функциональной обязанности - осуществление мер по предупреждению преступлений и правовой пропаганде среди населения.

Таким образом, можно сделать вывод, что в современных условиях создание и формирование общественных организаций населения правоохранительной направленности эффективны лишь при заинтересованности, организационной и финансовой поддержке местных органов власти.

Следует заметить, что по согласованию с акимами к охране правопорядка через Центры занятости населения привлекаются граждане, временно оставшиеся без работы. В текущем году в патрулировании улиц приняли участие 1,6 тыс. человек. Такая работа организова-

на в нескольких областных центрах (г.г. Тараз, Караганда, Шымкент, Актобе и других).

Для поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка, в текущем году местными исполнительными органами выделено 50,3 млн. тенге.

Особое внимание уделяется профилактике подростковой преступности. На протяжении последних 6 лет сохраняется тенденция сокращения количества преступлений, совершенных несовершеннолетними. В текущем году зарегистрировано 3249 (-10,5%) таких преступлений.

В предупреждении подростковой преступности оправдал себя институт "школьных" инспекторов полиции. Сегодня их численность составляет 1570 сотрудников. За счет местных бюджетов предполагается их ввести в каждой городской и крупной сельской школе.

Рассматривая профилактические мероприятия, не следует упускать из виду и такой важнейший аспект деятельности правоохранительных органов, как своевременное и объективное освещение их работы в средствах массовой информации.

Для организации сотрудничества с институтами гражданского общества прокурорами используются ресурсы официальных сайтов федеральных органов государственной власти, прокуратур субъектов РФ, государственных органов субъектов РФ, общественных организаций, средства массовой информации<sup>212</sup>.

В.И. Рохлин называет следующие основополагающие задачи взаимодействия со средствами массовой информации:

- ориентация на обеспечение прав и свобод граждан объективной информацией;

- воспитание населения в духе уважения к закону, правильного понимания правовых норм Российского государства;

- формирование позитивного представления о правоохранительных органах, правильного понимания их задач и действий, должной оценки их деятельности; правоохранительные органы обязаны быстро и адекватно реагировать на сигналы СМИ и незамедлительно сообщать о принятых мерах<sup>213</sup>.

<sup>212</sup> Козлов Т.Л. Указ. соч. С. 48.

<sup>213</sup> Рохлин В.И. Взаимодействие правоохранительных органов и средств массовой информации. Проблема обеспечения информационной безопасности // Взаимодействие СМИ и правоохранительных органов: Материалы научно-практической конференции. 24.05.01. СПб., 2001. С. 23.

Считая указанные точки зрения справедливыми, учитывая важность участия СМИ в распространении правовой пропаганды, следует заметить, что данные задачи можно осуществить на практике лишь при активном и направленном сочетании профилактической деятельности правоохранительных органов с правовой пропагандой.

Все названные выше социально-правовые факторы, которые обуславливают тенденции и закономерности координационной правоохранительной деятельности, в основном обусловлены социально-экономическим состоянием общества. Думается, что на практике в различных регионах страны, существенно отличающихся по социально-экономическим условиям, они могут быть выражены в разной степени.

Следует отметить, что любое изменение организационно-правового характера в деятельности как правоохранительных органов (в том числе и в рамках координационной правоохранительной деятельности), так и общественных объединений правоохранительной направленности должно иметь реальную заинтересованность местных органов власти и соответствующую материально-техническую базу. Данное условие поможет обеспечить на практике реализацию новых организационно-правовых изменений в системе правоохранительных органов, в том числе и деятельности Координационного совета правоохранительных органов республики. Именно на этом положении строится политика большинства стран Европы, в которых любые государственные программы в области борьбы с преступностью принимаются лишь после их реального финансирования.

К примеру, одним из наиболее активных участников взаимодействия с органами власти по вопросам противодействия коррупции является предпринимательское сообщество. В связи с этим при прокуратурах субъектов РФ созданы общественные советы по защите прав субъектов малого и среднего предпринимательства. Активным партнером органов прокуратуры в формировании нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям выступают неправительственные правозащитные организации<sup>214</sup>.

Таким образом, в Казахстане также необходимо активизировать участие предпринимателей в деятельности прокуратуры в борьбе с

---

<sup>214</sup> Козлов Т.А. Указ. соч. С. 48.

преступностью, тем самым это могло бы внести существенный вклад в получении результатов.

Таким образом, на основании изложенного можно отметить, что социально-правовые детерминанты координационной правоохранительной деятельности - это необходимость изменения правовых, финансовых и материально-технических условий осуществления координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, которая объективно обусловлена социально-экономическим состоянием казахстанского общества.

Другой важной областью, которая обуславливает тенденции и закономерности координационной правоохранительной деятельности, являются изменения криминогенной ситуации в республике. Необходимо отметить, что криминогенная ситуация требует совершенствования и изменения форм и методов деятельности правоохранительных органов в рамках Координационного совета правоохранительных органов республики, в том числе и в совместном расследовании преступлений.

По мнению В.И. Баскова, факторами, которые обуславливают необходимость координационной правоохранительной деятельности, являются:

- значительно возросшее использование в преступном мире огнестрельного и холодного оружия;
- использование транспорта и технических средств;
- садизм, жестокость и изощренность преступлений;
- рост организованной преступности и коррупции;
- появление новых преступлений;
- рост преступности среди несовершеннолетних;
- рост женской преступности;
- распространенность преступности в армии;
- преступность в местах лишения свободы;
- правовой нигилизм и рост стремления людей к обогащению.

Относительно последнего фактора необходимо отметить, что жить в более обеспеченных условиях, иными словами, стремление к обогащению, является нормальной и естественной потребностью каждого человека. Данное свойство, присущее любой личности во все времена, не исчезло и в современной республике<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> Басков В.И. Указ. соч

Отмеченные В.И.Басковым обстоятельства, на наш взгляд, представляются слишком общими, не отражающими специфику современной криминогенной ситуации в стране. Эти криминологические факторы, характерные для всей страны, должны, безусловно, учитываться на практике. Однако, перечисляя меры, которые могут способствовать достижению целей государственной политики борьбы с преступностью, необходимо заметить, что среди них не упоминается необходимость совершенствования координационной правоохранительной деятельности.

Следовательно, задача совершенствования координационной правоохранительной деятельности с учетом всех названных выше факторов в первую очередь должна исходить из необходимости улучшения качества и эффективности работы следственного аппарата и оперативных служб всех правоохранительных органов. Проведенное нами исследование показало, что определенное количество преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов республики, составляют преступления по службе. Именно по этой причине все правоохранительные органы должны иметь хорошо отлаженную и эффективную систему собственной безопасности.

Между тем в органах прокуратуры к этой проблеме до сих пор продолжают относиться как к задаче второстепенной. Проникновение в систему правоохранительных органов криминала во многом обусловлено и названным обстоятельством. В юридической науке была отмечена точка зрения о целесообразности создания и функционирования во всех правоохранительных органах служб собственной безопасности, а также о необходимости тесного сотрудничества, координации и взаимодействия частных и ведомственных служб собственной безопасности с государственными правоохранительными органами на общей правовой основе.

Как считает Ю.Н. Адашкевич, для тесного сотрудничества названных служб есть объективные и субъективные предпосылки. Объективные предпосылки заключаются в том, что функциональная обязанность обеих сторон одинакова - борьба с преступными посягательствами. Субъективная же сторона заключается в том, что большая часть работников служб безопасности - это бывшие сотрудники правоохранительных органов<sup>216</sup>.



Важной проблемой, которая обуславливает необходимость дополнительной правовой регламентации координационной правоохранительной деятельности, еще ждущей своего разрешения, является отсутствие в ведомственных нормативных актах правоохранительных органов конкретного указания на обязанность участвовать в координационной правоохранительной деятельности. Это приводит к тому, что на практике на заседаниях Координационных советов правоохранительных органов часто участвуют не первые руководители этих ведомств, а их заместители либо другие представители.

Особенно наглядно свидетельствует об этом практика деятельности Координационного совета правоохранительных органов республики. Личное участие в координационной правоохранительной деятельности руководителей данных правоохранительных органов рассматривается как событие второй степени, поскольку все названные лица в указанный период либо находятся в служебных командировках, либо проводят ведомственные мероприятия и совещания.

Поэтому, на наш взгляд, позитивное значение для обеспечения должного взаимодействия между участниками координационной правоохранительной деятельности имеет непосредственное, обязательное участие первых лиц в Координационном совете правоохранительных органов. При этом целесообразно на каждом Координационном совете заслушивать отчеты руководителей правоохранительных органов о ходе выполнения решений предыдущего совета.

На основании изложенного, можно сделать вывод о необходимости совершенствования организационно-правовых и методологических основ координационной функции прокуратуры, которая обусловлена изменениями роста, структуры и состояния современной преступности.

Важной тенденцией современной координационной правоохранительной деятельности является также начатый процесс реформирования судебной и правоохранительной систем. Правоохранительные органы уже имеют опыт поспешных реформ начала 1990-х годов, когда в

---

<sup>216</sup> Адашкевич Ю.Н. Проблема взаимодействия частных ведомственных служб безопасности и государственных правоохранительных органов // Изменения преступности и проблемы правопорядка. М., 1994. С. 33-34.

научных и общественных кругах шла дискуссия о месте правоохранительных органов в системе государственной власти страны, о деполитизации этих органов.

Правовым инструментом, на котором базируется координационная правоохранительная деятельность прокуратуры, является именно надзорная функция. В юридической науке аналогичная точка зрения уже высказывалась. А. Мартемьянов отмечает особую важность сохранения прокурорского надзора за правоохранительными органами<sup>217</sup>. Но, по его мнению, это требует от прокуратуры "самоограничения своих собственных полномочий". Следует не согласиться с А. Мартемьяновым во второй части тезиса, отметив, что в юридическом плане возможность "самоограничения своих собственных полномочий" представляется весьма спорной. Институт прокуратуры сам себе не придает никаких полномочий и не лишается их в том же порядке.

За прокуратурой в обязательном порядке должны быть сохранены и общенадзорные полномочия. Как свидетельствует практика, данная деятельность прокуратуры играет огромную роль в координационной правоохранительной деятельности. При этом прокурор получает значительную часть фактического информационного материала о состоянии законности в правоприменительной деятельности, который позволяет ему инициативно и компетентно осуществлять руководство Координационным советом правоохранительных органов.

Следовательно, точка зрения А.Г. Халиулина, который указал на соотношение надзорной функции прокуратуры с функцией координации, является справедливым. А.Г. Халиулин считает, что это соотношение выражается в следующих аспектах деятельности прокуратуры:

- только прокуратура имеет возможность участвовать во всем процессе уголовного преследования;
- именно прокуратуре наиболее видны ошибки и недостатки других правоохранительных органов;
- прокуратура располагает данными о состоянии законности во всех правоохранительных органах;

---

<sup>217</sup> Мартемьянов А. Подследственность прокуратуры // Законность. 2000. № 9. С.32.

<sup>218</sup> Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция российской прокуратуры: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 25

- прокуратура осуществляет анализ информации о состоянии преступности и тенденциях ее развития<sup>218</sup>.

Рассматривая тенденции и закономерности, которые обуславливают необходимость совершенствования координационной правоохранительной деятельности прокуратуры, остановимся на рассмотрении мер, которые бы способствовали совершенствованию ее правового механизма.

Как мы считаем, правовому пересмотру подлежат следующие стороны деятельности прокуратуры как руководителя и организатора координационной правоохранительной деятельности.

Как отмечает И.Е. Токарева, смешение надзорных функций с функцией правоохранительных органов является существенным недостатком надзорной деятельности прокуратуры на досудебной стадии и ведет к подмене прокурором следователя и начальника следственного отдела<sup>219</sup>.

Аналогичную точку зрения высказал и А. Мартемьянов, который считает, что "прокурор не должен быть всецело заинтересован в раскрытии того или иного преступления"<sup>220</sup>.

Однако, следует отметить, что на практике прокурор нередко заинтересован в направлении уголовного дела с обвинительным заключением в суд. К этому его обязывают следующие обстоятельства. На практике прекращение уголовных дел часто трактуется как некомпетентность или недобросовестность следователя или прокурора, допустивших необоснованное возбуждение уголовного дела. В силу указанных причин освобождение из-под стражи обвиняемых или подозреваемых также в основном является негативным показателем.

Думается, что такая оценка работы прокурора и следователя в значительной степени основана на ведомственном интересе вышестоящих структур, которые оценивают данную работу. Кроме того, в оценке конкретной работы следователя или прокурора до сих пор продолжает иметь место то же стремление к обеспечению высоких процентных показателей, которое было характерно для советского времени.

---

<sup>219</sup> Токарева И.Е. Современные проблемы законности и прокурорского надзора в досудебной стадии уголовного процесса: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада. М., 1997. С. 14.

<sup>220</sup> Мартемьянов А. Указ. соч. С. 30.

Важнейшей мерой, направленной на совершенствование не только координационной правоохранительной деятельности, но и вообще деятельности всех правоохранительных органов, на наш взгляд, мог бы стать институт защиты свидетелей (Закон Республики Казахстан "О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе" от 05.07.2000г., №72-III). В юридической литературе предложений и мнений об этом было высказано много. Однако необходимо полагать, что именно совместными и согласованными усилиями всех звеньев системы правоохранительных органов под руководством прокуроров как руководителей координационной правоохранительной деятельности этот институт может быть инициирован. Как наглядно свидетельствует практика, этот институт оказывает существенное влияние на весь процесс предварительного и судебного следствия. Без инициативы в рамках координационной правоохранительной деятельности или разработки в ее рамках соответствующего законопроекта высказанная в юридической науке позиция о том, что институт защиты свидетелей "это государственная проблема и она заслуживает рассмотрения на самом высоком уровне"<sup>221</sup>.

Отметим, что законы о правоохранительных органах, Положение о Координационном совете правоохранительных органов республики обязывают бороться со всеми видами преступности. Однако, отсутствие самой регламентации деятельности правоохранительных органов в таких сферах преступности, как организованная преступность, терроризм, коррупция, наркобизнес, на практике порождает массу проблем и трудностей, которые, в свою очередь, очень часто являются причинами нарушения законов со стороны самих правоохранительных органов

Считаем очевидным, что инициатива разработки названных законопроектов должна исходить от правоохранительных органов, причем Координационный совет правоохранительных органов является компетентным организующим звеном для законодательного инициирования данного вопроса.

Для совершенствования координации деятельности правоохранительных органов особую актуальность имеет и проблема унификации

---

<sup>221</sup> Макаров Н. Правозащитная роль прокуратуры // Законность. 1997. № 9. С. 7.

законодательства о борьбе с преступностью. Отдельными авторами в юридической литературе были высказаны предложения как по совершенствованию общих основ назначения наказаний, так и конкретным направлениям деятельности правоохранительных органов.

Как справедливо отмечает А.Л. Репецкая, необходимо координировать национальные уголовные политики и в сфере обеспечения соответствующих мероприятий, противодействующих совершению коррупционных преступлений. В частности, это должно быть распространено на вопросы ареста и лишения права на доходы от коррупции, ограничения иммунитета от розыска, специализацию субъектов, отвечающих за борьбу с коррупцией<sup>222</sup>.

Аналогичные мнения высказывают и другие авторы. Так, например, Э.Г. Гасанов, Генеральный прокурор Республики Азербайджан, считает особо актуальным сближение международно-правовых и внутригосударственных правовых норм о борьбе с наркотизмом<sup>223</sup>.

Отметим, что в юридической литературе рассматривался вопрос об "узаконении" путем введения в УПК использования правоохранительными органами сети "Интернет", факсов, электронной почты, модемной связи и т.д.<sup>224</sup>. На наш взгляд, в этом случае инициаторами подобных процессуальных изменений могут выступить правоохранительные органы. При этом в рамках Координационного совета правоохранительных органов эти инициативы были бы осуществлены наиболее компетентно и эффективно, с группировкой их по отдельным видам (техническим, организационным, материально-финансовым, правовым).

Как справедливо отмечал И.И. Карпец, согласованность и объединение усилий всех заинтересованных государственных структур в борьбе с преступностью чрезвычайно важными и актуальными. Иначе, по его мнению, она задавит страну. Для преступности, подчеркивал он, "чем сувереннее та или иная территория, тем лучше"<sup>225</sup>.

---

<sup>222</sup> Репецкая А.Л. Транснациональная организованная преступность: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 29.

<sup>223</sup> Гасанов Э.Г. Указ. соч. С. 22.

<sup>224</sup> Халиулин А.Г. Использование телекоммуникаций в уголовно-процессуальной деятельности // Прокурорская и следственная практика. 1999. № 1-2. С. 175-178.

<sup>225</sup> Карпец И.И. Указ. соч. С. 426.

В юридической литературе о необходимости распространения и совершенствования координации деятельности правоохранительных органов на международном уровне были отмечены отдельные предложения. Так, в частности, было предложено разработать комплексные стратегические направления уголовной политики в сфере противодействия транснациональной организованной преступности и объединения усилий правоохранительных органов разных стран в борьбе с этими преступлениями<sup>226</sup>.

Рассматривая необходимость совершенствования межрегиональных взаимоотношений в координационной правоохранительной деятельности, считаем необходимым отметить, что процедура оформления ходатайств об оказании правовой помощи требует упрощения. Следователям и прокурорам должно быть предоставлено право обращения с отдельными поручениями непосредственно к местному прокурору, минуя промежуточные структурные звенья<sup>227</sup>.

Законодательная и ресурсная обеспеченность правоохранительных органов, в том числе и Координационных советов правоохранительных органов, прежде всего зависит от степени заинтересованности государственно-властных структур в результатах их деятельности.

Приоритетами координационной правоохранительной деятельности в любом из направлений преступности являются: деятельность по предупреждению преступлений вместе с борьбой с отдельными видами преступлений, а также деятельность по обеспечению законности постановлений по данным делам, поэтому в рамках Координационного совета правоохранительных органов обязательно должны быть включены два этих вышеуказанных вида деятельности.

---

<sup>226</sup> Репецкая А. Л. Указ. соч. С. 35

<sup>227</sup> Кислицын М. К. Некоторые вопросы организации сотрудничества военных прокуратор государств-участников СНГ // Прокурорская и следственная практика. 1999. № 1-2. С. 196-199

## 2.2. Система и уровни координационной правоохранительной деятельности

Как правило, координация деятельности правоохранительных органов осуществляется как внутри государства, так и за его пределами, то есть принято различать уровни: внутригосударственный и международный.

В РФ по своей масштабности координационная деятельность является многоуровневой. Она осуществляется на федеральном уровне. Ее участниками являются Генеральный прокурор РФ и руководители федеральных органов исполнительной власти, возглавляющие соответствующие правоохранительные органы (министры, директора, руководители). Следующим уровнем является координационная деятельность в федеральных округах (напомним, их восемь). Ее обеспечение возлагается на начальников управлений Генеральной прокуратуры РФ в федеральных органах. Участниками координационной деятельности являются прокуроры, руководители соответствующих правоохранительных органов субъектов РФ, входящих в федеральный округ. На уровне субъектов РФ тоже осуществляется координация деятельности правоохранительных органов, действующих на территории соответствующего субъекта РФ. Координатором этой деятельности является прокурор соответствующего субъекта РФ. И, наконец, на местном уровне координацию правоохранительной деятельности соответствующих органов правоохраны, действующих на территории района, города, осуществляет прокурор района (города)<sup>228</sup>.

Криминогенная ситуация показывает, что действия всех ветвей государственной власти, правоохранительной системы по противодействию преступности, в том числе и координационная деятельность, недостаточно эффективны. В основе этого лежат многие известные причины, связанные с состоянием экономики, политической ситуацией, отсутствием адекватного государственного механизма сдерживания роста преступности. К числу последних следует отнести отсутствие концепции основ государственной политики в области борьбы с преступностью, а также эффективной системы взаимодействия всех

---

<sup>228</sup> Бобров В.К. Указ. соч. С. 177.

органов власти по предупреждению преступлений на федеральном уровне, в субъектах РФ. В отношении координации деятельности правоохранительных органов наряду с влиянием на ее состояние перечисленных составляющих, сказывается недостаточность ее правового урегулирования, нерешение ряда организационных и управленческих вопросов, отсутствие надлежащего ресурсного обеспечения правоохранительных органов. Улучшение координации связано также с более широким привлечением органов государственной власти и органов местного самоуправления к участию в координационных мероприятиях и их обеспечении, устранением формализма, преодолением ведомственной разобщенности действий, принятием действенных мер по выработке стабильной практики применения законов, искоренением других недостатков в работе правоохранительных органов<sup>229</sup>.

Учитывая, что Казахстан является не федерацией, а унитарным государством, уровни немного иные.

Закон РК о прокуратуре не содержит нормативного закрепления понятия уровней координации. Однако из содержания п. 5.1, 10 Положения о Координационном совете правоохранительных органов Республики Казахстан очевидно, что координационную правоохранительную деятельность обязаны осуществлять прокуроры всех уровней.

Г.К. Утибаев считает, что данное обстоятельство обусловлено следующими факторами:

- обширностью территории государства и ее административно-территориальным устройством;
- сложностью и специфичностью исторически сложившихся задач, функциями, местом прокуратуры в государственной системе;
- особенностями криминогенного состояния, тенденциями развития организованной преступности, ее интернационализацией;
- усилением дифференциации структуры правоохранительных органов, противодействующих преступности<sup>230</sup>.

Как отмечает Б.А. Мухамеджанов, видами координационной деятельности являются:

---

<sup>229</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. Ред. Ю.Е.Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2013. С. 103-104.

<sup>230</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 98-99.



1) административно-целевая координация – район, город, область, республика;

2) предметно-целевая координация: комиссия по делам несовершеннолетних;

3) внутриведомственная и внутриобъектная координация: комиссия по борьбе с наркотизмом; комиссия по борьбе с пьянством; наблюдательная комиссия; координационный совет; (МВД, МГД, АФП, КНБ, прокуратура и т.д.);

4) межведомственная координация – Совет безопасности и Совет по правовой политике при Президента РК, Координационный совет правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК, совместные коллегии, выездные заседания и др.<sup>231</sup>

При этом Г.К. Утибаев предлагает следующую классификацию уровней координации. Координационная деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью вне территории РК, или международная, состоит из согласования взаимодействия и сотрудничества:

- с международными правоохранительными структурами (Интерпол и др.);

- с компетентными органами стран дальнего зарубежья;

- с компетентными органами стран СНГ.

Координация деятельности правоохранительных органов в пределах Казахстана осуществляется на следующих уровнях:

- в масштабах Республики Казахстан;

- между регионами;

- в рамках областей;

- местная координация (на городском, районном уровне)<sup>232</sup>.

Необходимо отметить, что каждая правоохранительная структура имеет возможность в случае необходимости решать организационные и правовые проблемы на любом уровне.

Высшим уровнем координации деятельности правоохранительных органов внутри страны является Президент Республики Казахстан, ко-

<sup>231</sup> Криминология: Учебник. - Алматы: "Международный центр научных исследований и правовой экспертизы РК", 2008. С. 187.

<sup>232</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 99.

торый, согласно ст. 40 Конституции, являясь Главой государства, формирует правовые основы государства и принимает на себя часть ответственности за состояние правовой системы и правопорядка. Важной и основной опорой Президента республики в организации борьбы с преступностью являются прокуратура и другие правоохранительные органы. В зависимости от состояния законности и борьбы с преступностью, в соответствии с ч. 1, 3 ст. 40 Конституции Республики Казахстан, Президент, действуя через органы исполнительной и законодательной властей, может контролировать и выделять основные направления внутренней политики, сужать или расширять полномочия правоохранительных органов, оценивать результаты деятельности правоохранительных органов по предупреждению правонарушений.

Среди системы субъектов, осуществляющих функции предупреждения правонарушений, Главе государства отводится особая роль, связанная с обеспечением основных гарантий соблюдения законности в стране, защиты ее граждан, их прав, свобод и интересов от любых угроз (в том числе, криминальных посягательств).

Деятельность Президента страны одновременно является общесоциальным и специально-криминологическим средством предупреждения преступности.

Предупреждение преступности законодатель прямо не относит к деятельности Главы государства. Функция предупреждения преступности вытекает из конституционного статуса Президента Республики Казахстан, в соответствии с которым он обязан не только гарантировать отраженные в конституционных положениях права и свободы каждому гражданину страны, но и защищать их от любых посягательств в случае их нарушения.

Предупреждение преступности, не будучи специально выделенной функцией, внутренне присуще всем направлениям правоохранительной деятельности Президента:

- защите прав и свобод граждан;
- содействию мерам по обеспечению глобальной, региональной и национальной безопасности;
- определению направлений внутренней и внешней политики в сфере защиты граждан от любых посягательств;
- обеспечению взаимодействия и координации всех органов го-

сударственной власти и управления, в особенности, правоохранительных;

- участию в правотворчестве;
- международному сотрудничеству в правовой сфере.

Особая роль Президента страны в предупреждении преступности определяется принципами исторической и конституционной определенности верховенства главы государства в сфере защиты граждан, а также независимости и подчиненности только закону.

Конституция Республики Казахстан наделяет главу государства широкими полномочиями в сфере правоохранительной деятельности:

- он назначает большинство высших руководителей правоохранительных органов,
- обеспечивает согласованные действия всех ветвей государственной власти в области борьбы с преступностью и охраны общественного порядка,
- представляет по этому вопросу интересы государства в международном сотрудничестве.

В рамках этих конституционных полномочий Президент во взаимодействии с его администрацией, органами законодательной и исполнительной власти, Советом безопасности Республики Казахстан:

- задействует потенциал общего предупреждения,
- формирует законодательную и иную нормативно-правовую основу предупреждения преступности,
- устанавливает компетенцию, права и обязанности других субъектов этой деятельности.

Правоохранительная деятельность Президента страны представлена материалами нормативных правовых актов, ежегодных Посланий, текстами его выступлений по проблемам преступности и путям их правоохранительного решения.

Таким образом, согласно Конституции Республики Казахстан, Президент является высшим координатором деятельности органов государственной и исполнительной властей, а через них и всей системы правоохранительных органов страны.

Парламент Республики Казахстан, согласно ст. 49 Конституции, является высшим представительным органом, осуществляющим законодательные функции.

Правительство Республики Казахстан, согласно ст.64, 66 Конституции, осуществляет исполнительную власть республики, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью, разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление, является непосредственным координатором исполнения решений Правительства и Президента в области борьбы с преступностью.

Следует отметить, что указанные функции Президента, высших органов государственной власти и управления, которые выступают высшими координаторами при осуществлении государственной власти и управления отличаются от координационных функций прокуратуры тем, что являются: 1) неприкосновенными, то есть не подлежат сужению, ограничению и перераспределению; 2) исключительными, то есть не подлежат расширению; 3) властными отношениями, то есть подлежат трактовке как система властных отношений, где действуют субъекты власти и подчинения.

Указанные выше уровни координации нуждаются в адекватных организационных, правовых и иных механизмах оптимизации каждой из этих структур в отношении координационной деятельности.

Рассматривая уровни координации, нельзя не затронуть вопросы взаимоотношений суда и прокуратуры. Ранее они уже подверглись нами анализу, однако есть актуальные вопросы в части участия прокуроров в суде.

Представляя интересы государства в суде в ходе уголовного, гражданского или иного судопроизводства, в апелляционном, кассационном и надзорном порядках, прокурор осуществляет свои полномочия в соответствии с настоящим Законом, а также уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным и иным законодательством республики.

В случае своего несогласия с решением, приговором и иным постановлением суда (судьи) по делу по мотиву его несоответствия закону либо необоснованности прокурор вправе подать в целях пересмотра дела и отмены либо изменения правового акта протест в вышестоящий суд.

Прокурор вправе независимо от его участия в судебном разбирательстве дела опротестовывать в вышестоящий суд не соответствующую

щие закону или необоснованные решения, приговор и иное постановление суда (судьи), не вступившие в законную силу.

Прокурор в пределах своей компетенции вправе истребовать из суда дела, по которым решения, приговоры и иные постановления суда вступили в законную силу.

В случае несоответствия закону либо необоснованности решения, приговора и иного постановления суда, вступивших в законную силу, прокурор приносит протест в порядке надзора. Если опротестование выходит за пределы его компетенции, соответствующий прокурор обращается с постановлением о принесении протеста к вышестоящему прокурору.

Полномочия прокурора по опротестованию и приостановлению исполнения решений, приговоров и иных постановлений суда, вступивших в законную силу, определяются законодательством.

Генеральный прокурор республики по основаниям несоответствия Конституции и законам нормативного постановления Верховного суда республики вносит протест на пленарное заседание Верховного суда республики.

Участие прокурора возможно как в рамках уголовного процесса, так и гражданского.

Исходя из существующих правовых построений судопроизводства по гражданским делам, прокурор в гражданском процессе приравнивается к положению представителя, но его участие обусловлено необходимостью защиты публичного интереса. Поэтому корректным будет утверждение о том, что это не представительство в его классических процессуальных формах, а представительство в силу закона в рамках общественно-социальной функции государства<sup>233</sup>.

Отметим, что основная цель реформирования общественных отношений на сегодняшний день - это повышение активности населения в решении своих проблем, создание необходимых условий для каждого человека, чтобы он мог реализовать свой потенциал, свои способности, мог обеспечить благосостояние своей семьи. Повысить активность населения в решении своих проблем можно через органы

---

<sup>233</sup> Томилов А.Ю. К вопросу о представительстве прокурором чужих прав и интересов в гражданском процессе // Российское правосудие. № 1. 2011. С. 27.

местного самоуправления, институт которого в настоящее время находится на стадии становления и как следствие правовой статус данного органа до конца не определен.

По мнению Р.В. Бабун "Местное самоуправление есть уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению, избираемый населением и обладающий значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни. Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия"<sup>234</sup>.

В настоящее время вопросам организации местного самоуправления уделяется достаточное внимание. И это объясняется тем, что местное самоуправление играет важную роль в жизнеобеспечении населения. По данным ученых, "более 85% всех социальных потребностей люди удовлетворяют в системе соответствующего муниципального образования. В связи с этим в настоящее время в нашей стране идет поиск оптимальной модели местного самоуправления, которая была бы пригодна как для Казахстана в целом, так и соответствующего региона и конкретного населенного пункта. Естественно при этом учитываются как обстоятельства глобального политического, экономического и иного характера, которые проявляются на государственном уровне, так и обстоятельства регионального и местного значения. Объективный интерес основан на том, что местное самоуправление - это механизм реализации гражданских прав и свобод, решения широкого круга наиболее близких населению социальных проблем путем передачи им отдельных государственных полномочий"<sup>235</sup>.

Функции местного самоуправления в Конституции Республики Казахстан определены как "самостоятельное решение населением вопросов местного значения".

В.А. Фадеев под функциями местного самоуправления подразумевает "основные направления муниципальной деятельности. Они обус-

---

<sup>234</sup> Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие. - СПб: Питер, 2005. С. 10.

<sup>235</sup> Досмагамбетова Г.И. Государственная власть и местное самоуправление: модель взаимодействия в контексте политической модернизации Республики Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук - Астана, 2008. С. 147-148.

ловлены природой местного самоуправления, его принципами, а также теми целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление"<sup>236</sup>. Российские ученые подразделяют следующие функции местного самоуправления:

- 1) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
- 2) управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления;
- 3) обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- 4) обеспечение удовлетворения населения в сферах, отнесенных к образованию;
- 5) охрана общественного порядка;
- 6) представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством<sup>237</sup>.

Н.А. Михалева считает, что: "Основной задачей органов местного самоуправления является обеспечение комплексного обслуживания населения и достижение политической и социальной стабильности в регионе посредством согласованных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления. В определение компетенции местных органов самоуправления заложен принцип дополнительности"<sup>238</sup>. Другими словами органы местного самоуправления устраняют недостатки и восполняют пробелы, допущенные органами государственного управления.

Среди вопросов местного значения решаемых органами местного самоуправления необходимо выделить охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, что предусмотрено Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года (№ 148-III) "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан".

---

<sup>236</sup> Фадеев В. А. Муниципальное право России. - М.: Юрист, 1994. С. 35.

<sup>237</sup> Макарычев В.В., Тимошенко И.В. Муниципальное право: 100 экзаменационных ответов. Экспресс-справочник для студентов вузов. Изд-е 2-е, доп. и перераб. - М.: ИКЦ "МарТ", Ростов н/Д: Издательский центр "МарТ", 2005. С. 62-64.

<sup>238</sup> Михалева И.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. -М.: Юристъ, 1999. С. 338.

На сегодняшний день наличие и рост различных видов правонарушений, как и в любом современном государстве, является одной из актуальных проблем в нашей республике. Изменения в общественных отношениях появившиеся после распада СССР, стали причиной кардинальных изменений политического, социального, экономического, правового, культурного характера. Вследствие этих изменений вышли на новый уровень развития такие антиобщественные проявления как политический экстремизм, сепаратизм, терроризм, организованная преступность, рост бытовой преступности, преступности несовершеннолетних и др.

Причинами и условиями роста уровня правонарушений служат различные обстоятельства: правовые, экономические, социальные. Например, правовой нигилизм, отсутствие надлежащего контроля над исполнением требований нормативных правовых актов, правовая безграмотность населения, нарушение законности гражданами и должностными лицами. В связи с изменениями в экономике, возникновение в сознании людей своих моделей существования, в конечном счете, приводят к преступным последствиям; "социальная разобщенность людей, которая появилась благодаря "вживленному" в сознание людей принципу "каждый сам за себя", не позволяет эффективно снизить уровень преступлений и правонарушений. Превалирующая часть всех противоправных деяний происходит в общественных местах и зачастую с молчаливого согласия окружающих. Люди не уверены, что, сделав попытку остановить человека, переступившего черту закона, они получат одобрение и поддержку со стороны<sup>239</sup>.

В системе правоохранительных органов борьбу с административными правонарушениями и преступлениями осуществляют органы внутренних дел. В деятельности органов внутренних дел особое место занимает предупреждение преступлений, профилактика правонарушений, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Практика показывает, что сотрудники ОВД далеко не всегда справляются с возложенными обязанностями. Это зависит не только от уровня

---

<sup>239</sup> Баранов М.Н. Организационно-правовые и теоретические основы деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. дис. ... канд. юрид. наук. - Алматы, 2005. С.6.



профессиональной подготовки сотрудников ОВД, но и отсутствия организационно-правовых условий, которые позволили бы обеспечить согласованную работу, как правоохранительных органов, так и общественных организаций, органов местного государственного управления и местного самоуправления, активизировать участие граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности.

Именно нарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности являются возбудителями беспокойства граждан, что порождает недоверие в отношении сотрудников органов внутренних дел. Поэтому органы местного самоуправления, являясь самыми низовыми звеньями проявления воли народа, приобретают огромное социальное значение, потому что они могут направить гражданскую энергию в положительную сторону, сориентировать население на направление своих сил на укрепление общественного порядка и общественной безопасности. При решении вопросов об организации охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности органы местного самоуправления могут, не только навести порядок на местах, и содействовать работе ОВД, но и повысить правосознание граждан, изменить их мировоззрение, устранить причины и условия, порождающие правонарушения.

В настоящее время в большинстве областей республики создаются комитеты местного самоуправления. Они являются полномочными представителями маслихатов, Акимов административно-территориальных единиц и обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения. КМС тесно взаимодействуют с территориальными органами внутренних дел. Например, в г. Усть-Каменогорск такие комитеты в совместных рейдах ставят на учет квартиры-притоны для наркоманов, алкоголиков, бесхозные квартиры, контролируют неблагополучные семьи. Проводят сходы жителей по обсуждению криминогенной обстановки в микрорайонах, проблем детской преступности, наркомании. Организуют совместную работу со школами, детскими подростковыми клубами, библиотеками, врачебными амбулаториями, участковыми опорными пунктами для работы с трудными подростками<sup>240</sup>.

---

<sup>240</sup> Ракульцев А Самоуправление: не насаждать сверху, а формировать на местах. Маслихат/Информационный бюллетень. - 2005. - №3. - С.51.

Значит, состояние общественного порядка и общественной безопасности зависит не только от государственных органов, но и от настроения общества, местного населения конкретной территории. Необходимо обратить внимание и использовать в охране правопорядка потенциал сил местной общественности.

Спокойствие граждан в системе органов внутренних дел охраняют подразделения общественной безопасности. Однако практика показывает, что одних лишь усилий правоохранительных органов в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности недостаточно. "Большинство сотрудников ОВД нуждаются в такой форме взаимодействия общественности и ОВД, которая смогла бы минимизировать степень вероятности конфликтов между государственными органами и местным населением. При этом граждане, общественные формирования сами выражают сознательную готовность выступать в роли гражданских субъектов охраны правопорядка на местах. Остается на государственном уровне создать условия для формирования обширной системы социальной профилактики правонарушений, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на основе договорных (партнерских) отношений общественников и профессионалов".

В связи с этим, особое внимание необходимо уделить потенциальной возможности органов местного самоуправления и непосредственно самих граждан решать вопросы местного значения в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Государственным органам необходимо наладить конструктивное взаимодействие с органами местного самоуправления, законодательно урегулировать финансовую базу местного самоуправления, так как эффективность функционирования и развития местного самоуправления в первую очередь определяется его финансово-экономическими возможностями.

В борьбе с преступностью необходимо уделить внимание также проблеме отбывания наказаний осужденными. Как правило, в настоящее время в этой сфере тенденции развития законодательства обусловлены в основном гуманными подходами.

Либерализация уголовного законодательства, улучшающая положение большого числа осужденных и условно-досрочно освобож-

денных от отбывания наказания лиц, является с позиции уголовно-правовой политики государства весьма значительной, хотя ее оценка с точки зрения повышения роли закона в оптимизации противодействия преступности не может быть однозначно положительной, так как она снижает планку уровня неотвратимости уголовной ответственности и действенности наказаний за счет необоснованного, не вызываемого необходимостью смягчения условий его отбывания<sup>241</sup>.

С точки зрения И.А. Афиногеновой, предлагается заключить межправительственное соглашение о координации, взаимодействии и взаимопомощи силовых и других структур государств СНГ в ситуациях, связанных с похищением людей<sup>242</sup>. С точки зрения же А.С. Дементьева, были предложены разработка и ратификация межгосударственного соглашения "О координации усилий правоохранительных органов в борьбе с компьютерными преступлениями в сфере кредитно-финансовых отношений"<sup>243</sup>.

Отметим, что транснациональный характер современной преступности как внутри Казахстана, так и за ее пределами объективно предполагает деятельность по устранению противоречий на постсоветском пространстве, а также по сближению и согласованию своей работы с аналогичными правоохранительными структурами стран дальнего зарубежья.

Стало очевидным, что противодействовать транснациональной преступности на уровне отдельных государств в современных условиях невозможно.

На современном этапе развития казахстанского общества для координации деятельности правоохранительных органов на международном уровне, а также для взаимных договоренностей и различных соглашений, прежде всего, нужна соответствующая правовая основа.

---

<sup>241</sup> Минская В.С. Изменения, внесенные в уголовное законодательство Российской Федерации, и их значение для оптимизации противодействия преступности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 1. 2012. С. 51.

<sup>242</sup> Афиногенова И.А. Проблемы расследования и предупреждения похищения людей, совершаемых из корыстных побуждений: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 148.

<sup>243</sup> Дементьев А.С. Проблемы борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией: Дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1997. С. 122.

Прокуратуре эти полномочия предоставлены ст. 2 Закона о прокуратуре. Однако, в то же время следует учитывать, что закон о прокуратуре республики не содержит самостоятельной статьи, регламентирующей координационную функцию, а также возможность осуществления прокуратурой координационных действий на международном уровне. В связи с этим, несмотря на действующее ныне Положение о Координационном совете в рамках СНГ, Минская и другие конвенции прежде всего несут в себе элементы координационной функции, а именно, основная их цель заключается в создании единых для стран-участников конвенций стандартов в оказании правовой помощи по уголовным делам и экстрадиции. Очевидно, что сегодня международное сотрудничество в борьбе с преступностью нуждается в наличии правового, организационного и научного обеспечения.

Необходимость повышения уровня и качества взаимодействия правоохранительных органов стран СНГ обусловила принятие 22 января 1993 года Минской конвенции "О правовой помощи и правоотношениях по гражданским, семейным и уголовным делам"<sup>244</sup>. Координация вытекает из Минской Конвенции 1993г. (раздел "Правовая помощь и правовые отношения по уголовным делам") предусматривают в частности сотрудничество и взаимодействие органов прокуратуры, и судов соответствующих государств. Однако ее положения действуют не в полном объеме.

Проблема совершенствования координации, деятельность по борьбе с преступностью актуальна как для РК так и для соседних стран и СНГ и это вызывает необходимость в проработке общих рекомендаций на межгосударственном уровне.

Отметим, что начало процессу нормативного правового регулирования практического взаимодействия правоохранительных органов государств СНГ было положено принятием "Соглашения о взаимодействии министров внутренних дел стран СНГ в сфере борьбы с преступностью", который был заключен 24 апреля 1992 года в г. Алматы. Следующим нормативным правовым актом явилась "Временная инструкция о едином порядке осуществления межгосударственного ро-

---

<sup>244</sup> Межгосударственный розыск лиц, скрывшихся от следствия и суда на территории СНГ (методическое пособие). М., 1998. С. 3-4.

зыска лиц", принятая 12 октября 1997 года на заседании Совета министров внутренних дел в г. Баку.

Взаимодействие правоохранительных органов по борьбе с преступностью базируется также на положениях международных договоров, участниками которых является Россия, используется международный опыт предупреждения преступности и борьбы с ней. Основные направления взаимодействия правоохранительных органов различных стран в области борьбы с преступностью в общем виде определены в Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. В 1992 г. по инициативе Генпрокуратуры РФ заключено соглашение о сотрудничестве между прокуратурами России, Белоруссии, Казахстана и Киргизии. В последующем аналогичные соглашения заключались со всеми прокуратурами стран СНГ. Одним из приоритетных направлений взаимодействия прокуратур этих стран является координация деятельности по борьбе с преступностью. Соответственно, прокурорам, особенно приграничных территорий, при осуществлении координационных полномочий необходимо руководствоваться положениями перечисленных международных правовых документов и обеспечивать их исполнение<sup>245</sup>.

Координационная деятельность Генеральных прокуроров стран СНГ в настоящее время во многом осуществляется благодаря существовавшему ранее единому правовому пространству в пределах бывшего СССР. Но в этой области есть и существенные проблемы, справедливо отмеченные А.Я. Сухаревым. Он отмечает, что в пределах бывшего СССР "... назрела необходимость создания единой межгосударственной координационно-аналитической структуры, обеспечивающей интересы властных органов, всех силовых ведомств, с единым информационным пространством, электронным обеспечением"<sup>246</sup>.

Похожая точка зрения в юридической литературе была высказана ранее. Так, например, некоторыми учеными-юристами подчеркива-

---

<sup>245</sup> Настольная книга прокурора / Под общ. Ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 2-е изд., перераб. и доп. Серия: Настольная книга специалиста. М.: Юрайт. 2013. С. 940.

<sup>246</sup> Сухарев А.Я. Проблемы научно-методического обеспечения борьбы с организованной преступностью // Прокурорская и следственная практика. 1999. №1-2. С.67.

лось, что проблема межгосударственного сотрудничества в борьбе с преступностью более актуальна в плане обеспечения сотрудничества с государствами ближнего зарубежья, чем дальнего. Объективная ситуация, как они считают, диктует необходимость объединения усилий прежде всего государств постсоветского пространства<sup>247</sup>. Точка зрения С.Е. Метелева, на наш взгляд, является приемлемой.

Как свидетельствует практика, общие цели борьбы с общей для стран СНГ преступностью вынуждают руководителей этих государств принимать решения по данным вопросам на самом высоком уровне. Так, вопрос о Координационном Совете 25 января 2000 года был рассмотрен на Совете глав государств СНГ, где было принято решение о придании Координационному Совету статуса межгосударственного органа СНГ и утверждено соответствующее Положение.

В соответствии с Положением, Координационный Совет как межгосударственный орган должен заниматься координацией борьбы с преступностью в рамках СНГ, помимо организации взаимодействия и сотрудничества прокуратур стран СНГ.

Следует отметить, что Координационный Совет обладает статусом государственного органа, которому принадлежат равные права с другими государственными органами стран-участниц. На наш взгляд, в координационной правоохранительной деятельности был решен один из основных вопросов, а именно финансовый вопрос. В целях препятствования формализму и забвению этого Совета было предусмотрено осуществлять финансирование в централизованном порядке.

С точки зрения координационной функции прокуратуры, предусмотренной нормами Положения о Координационном совете правоохранительных органов Республики Казахстан, представляют интерес отдельные нормы Положения о Координационном Совете Генеральных прокуроров государств-участников СНГ.

В соответствии с п. 1 указанного Положения, Координационный совет является межгосударственным органом, организующим сотрудничество и взаимодействие генеральных прокуратур в сфере обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью.

---

<sup>247</sup> Метелев С.Е. Криминальная миграция: характеристика и предупреждение. Дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 1996. С. 115.

Следует отметить, что полномочий у Координационного совета больше, чем у казахстанского Координационного совета. При этом, главной задачей объединенных усилий Генеральных прокуроров стран СНГ не является борьба с преступностью.

В соответствии со ст. 2 Положения, основными задачами Координационного совета являются:

1. Согласование и объединение усилий, координация действий, расширение сотрудничества прокуратур стран СНГ по защите прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка, борьба с преступностью.

2. Разработка предложений по сближению национального законодательства.

3. Участие в развитии документально-правовой базы СНГ.

Из содержания ст. 2 следует, что задачи Координационного совета действительно намного шире, чем предусмотренные казахстанским Положением. В частности, на генеральных прокуроров возложена задача сближения национальных законодательств, тогда как очевидно, что это не функция прокуратуры (по крайней мере казахстанской). Думается, что это обстоятельство, имеющее прежде всего политическую направленность, свидетельствует о том, что данный государственный орган был образован лицами, представляющими политическую власть - Президентами, что и нашло отражение в ст. 2 Положения.

При рассмотрении содержания ст. 3 рассматриваемого Положения "О принципах деятельности Координационного совета" становится ясным, что отсутствует главный, с нашей точки зрения, принцип законности. Отметим, что для стран СНГ нет приемлемого и единого для всех принципа законности, поскольку национальные законодательства государств, отличаясь друг от друга, не могут являться едиными для этих стран.

В ст. 4 Положения предусмотрены основные направления деятельности Координационного Совета общеправового характера. В казахстанском же Положении основные направления - в сфере политики борьбы с преступностью.

В ст. 5 Положения, рассматривающего функции Координационного Совета, основная функция определена как "координация деятельности межгосударственных органов государств-участников СНГ в борьбе с преступностью и укреплении правопорядка".

В соответствии со ст. 7 основной функцией председателя Координационного Совета определяется осуществление деятельности в сфере противодействия преступности, а именно: "... организует работу Координационного Совета, его Секретариата и других рабочих органов, содействует выполнению решений Совета глав государств СНГ - по вопросам борьбы с преступностью, нарушениям законности и правопорядка". В казахстанском Положении речь идет о руководителях правоохранительных органов, а согласно ст. 6 указанного Положения, членом Координационного Совета является лишь прокурор.

Рассмотренные положения о Координационном Совете Генеральных прокуроров государств-участников СНГ являются в основном общими принципиальными нормами их взаимодействия и сотрудничества. Представляется, что именно данное обстоятельство имеют в виду авторы, считающие, что "механизм взаимодействия прокуроров стран СНГ должен быть регламентирован более полно..., необходимо создать институт представителей Генеральной прокуратуры в СНГ, основными функциями которых могут быть координация деятельности правоохранительных органов разных стран по борьбе с транснациональной преступностью"<sup>248</sup>.

Предлагались и более конкретные направления и механизмы координации правоохранительных органов в рамках СНГ. В частности, в рамках соглашения о сотрудничестве Генеральных прокуроров стран СНГ было предложено объединить усилия в следующих направлениях борьбы с преступностью:

- борьба с отмыванием преступных капиталов; легализация преступных доходов;
- предупреждение преступности в сфере внешнеэкономической деятельности;
- совершенствование таможенного контроля;
- унификация нормативной базы и учет информации о транснациональной преступности.

В качестве механизма реализации этих направлений было предложено создать рабочие группы из представителей правоохранительных

---

<sup>248</sup> Соловьев А. Б., Руденко С. В., Болтошев Е. Д. Перспективы развития предварительного следствия и прокурорский надзор за расследованием преступлений // Актуальные проблемы прокурорского надзора: Сборник статей. М., 2001. С. 98.



органов СНГ для совместного планирования и раскрытия, пресечения и предупреждения международных преступлений, для обмена следственной и оперативной информацией<sup>249</sup>.

В целом вопрос об уровнях координации, на наш взгляд, еще далек от завершенности и не соответствует существующим реалиям в состоянии преступности, особенно в ее организованных формах. Так, деятельность организованной группы, представляющей наиболее распространенный в республике вид организованной преступности - наркобизнес, имеющий наиболее высокую степень организованности и конспиративности, как правило, никогда не ограничивается территорией лишь одного района, города или области. Выражение "преступность не имеет границ" здесь находит свое полное подтверждение.

Таким образом, в интересах более эффективного и качественного противодействия подобным преступным группировкам требуется взаимодействие правоохранительных органов не только в пределах административных границ соответствующей области, города или района, но иногда и соседних районов, городов, территориально относящихся к различным областям республики. Вполне очевидно, что Координационный совет при этом должен быть единым, в противном случае, как свидетельствует практика, деятельность "вразнобой" не приносит результатов. Между тем предложенные в юридической науке организационные меры против организованной преступности не предусматривают координацию деятельности правоохранительных органов различных регионов в этом направлении<sup>250</sup>.

Следует отметить, что ввиду все более усложняющихся общественных отношений, совершенствуются и методы преступников. Так, актуальность данной проблемы обусловлена тем, что возрастающий объем использования компьютерных и информационно-коммуникационных технологий в жизни общества имеет и свою негативную сторону - рост преступности в сфере высоких технологий. При этом зачастую такие правонарушения являются транснациональными. Однако многообразие подходов к организации правового сотрудничества в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий требует опре-

---

<sup>249</sup> Шаршеналиев А.Ш. Указ. соч. С. 62-63.

<sup>250</sup> Гасанов Э.Г. Указ. соч. С. 61-62.

деления квинтэссенции такой кооперации. Понимание сути сотрудничества в данной области позволит наиболее эффективно выстраивать международные правоотношения в сфере борьбы с киберпреступностью. А от этого, в свою очередь, будет зависеть насколько будут защищены интересы человека, общества и государства<sup>251</sup>.

Таким образом, необходимо выявление принципов международного правового сотрудничества в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий, усиление связей между прокуратурами зарубежных стран и координация в борьбе с международной преступностью.

Н.О. Мороз предлагает в качестве такого принципа применить принцип оперативности. Специальным принципом сотрудничества в борьбе с преступностью высоких технологий является принцип оперативности. Он находится в отношениях субординации к основным принципам международного права, а также специальным принципам осуществления международного сотрудничества в борьбе с преступностью. Принцип оперативности включает в себя два аспекта: использование адекватных организационных форм сотрудничества в борьбе с киберпреступностью при содействии новейших технических средств их обеспечивающих; упрощенный порядок сношений между органами уголовного преследования. Это достигается через учреждаемые пункты связи 24/7<sup>252</sup>.

К числу основных негативных последствий транснациональной организованной преступности можно отнести:

а) в социальной сфере: вовлечение в преступную деятельность все большего числа людей и прежде всего молодежи; создание в обществе атмосферы страха, неуверенности и социальной напряженности; возрастающий вред, причиняемый экологическими преступлениями, фальсифицирование продуктов, алкогольных и других напитков;

б) в экономической сфере: глобальная криминализация экономических отношений и упрочение позиций криминального капитала; рост теневой экономики, подрывающей социально-экономические основы

---

<sup>251</sup> Мороз Н.О. Принципы международного сотрудничества в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий // Российская юстиция. №3. 2012. С. 27.

<sup>252</sup> Мороз Н.О. Указ. соч. С. 29

государств-участников СНГ: снижение уровня международного доверия к усилиям государств-участников СНГ в инвестиционной, внешнеэкономической, кредитно-финансовой и других сферах экономики;

в) в политической сфере: вторжение криминальных структур, располагающих крупными капиталами, в политическую жизнь, лоббирование своих интересов во властных структурах, в том числе путем формирования выгодного им общественного мнения через подконтрольные средства массовой информации; принятие законодательных и иных нормативных актов, создающих благоприятные условия для их деятельности; подкуп государственных служащих; провоцирование межнациональных конфликтов и политических скандалов, физическое устранение неугодных лиц. Образование Содружества Независимых Государств стало благоприятной предпосылкой для объединения усилий государств-участников в борьбе как с общеуголовной, так и с организованной преступностью. Неслучайно в ст. 4 Устава СНГ от 22 января 1993 г. указывается, что к сферам совместной деятельности государств-членов, в частности, относится и борьба с организованной преступностью<sup>253</sup>.

Безусловно, борьба с преступностью, как в рамках СНГ, так и на международном уровне невозможна без правовой основы.

Важное значение имеет Договор о порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств (Минск, 4 июня 1999 г.), в соответствии с которым Правоохранительные органы Сторон в соответствии с национальным законодательством, международными соглашениями, в которых участвуют Стороны, настоящим Договором в рамках своих полномочий оказывают друг другу содействие в выявлении, предотвращении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений. Сотрудники правоохранительных органов одной Стороны на основании соответствующих запросов и после получения разрешения могут направляться на территорию другой Стороны для выполнения служебных заданий, оказания содействия в проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий.

---

<sup>253</sup> Жерновой М.В. Проблемы с организованной преступностью в СНГ // Российская юстиция. № 6. 2012. С. 37.

Оперативно-розыскные мероприятия и следственные действия проводятся сотрудниками правоохранительных органов запрашиваемой Стороны в соответствии с ее законодательством и международными договорами. Руководители компетентных правоохранительных органов одной Стороны определяют порядок выдачи разрешений на прием в своих органах сотрудников правоохранительных органов другой Стороны.

Сотрудники правоохранительных органов, осуществляющие на территории своей Стороны непосредственное преследование лица, совершившего либо подозреваемого в совершении преступления, могут продолжать преследование на территории другой Стороны с разрешения ее компетентных правоохранительных органов.

Сотрудники правоохранительных органов Стороны, осуществляющие непосредственное преследование, предпринимают все необходимые меры для уведомления и получения разрешения компетентных правоохранительных органов Стороны, на территории которой происходит преследование.

В случае если компетентные правоохранительные органы этой Стороны не могли быть заранее извещены компетентными правоохранительными органами преследующей Стороны о необходимости пересечения границы ввиду недостатка времени или отсутствия возможностей для такого извещения, а также если представители правоохранительных органов Стороны, на территории которой осуществляется преследование, не смогли вовремя прибыть на место пересечения границы или другое место на территории этой Стороны для участия в преследовании, преследование может осуществляться сотрудниками правоохранительных органов преследующей Стороны.

Сотрудники правоохранительных органов, продолжающие преследование на территории другой Стороны, имеют право иметь при себе личное табельное оружие, специальные средства и средства индивидуальной защиты. Применение ими оружия допускается только в случае необходимой обороны или пресечения тяжкого преступления со стороны преследуемого лица, и о применении оружия незамедлительно ставятся в известность компетентные правоохранительные органы заинтересованных Сторон.

Задержание преследуемого лица осуществляется совместно сотрудниками правоохранительных органов Сторон.

Если правоохранительные органы Стороны, на территории которой продолжается преследование, не могут своевременно оказать содействие в задержании преследуемого лица, преследователи вправе задержать это лицо с немедленной передачей его в правоохранительный орган Стороны, на территории которой осуществлялось задержание.

Данные, содержащие процессуальные основания для задержания, представляются в правоохранительные органы Стороны, на территории которой осуществлено задержание, в сроки, предусмотренные ее законодательством.

Задержанное лицо находится в ведении Стороны, на территории которой оно задержано, до решения вопроса о его выдаче.

Преследование может осуществляться только при соблюдении следующих условий:

а) преследователи должны соблюдать положения настоящей статьи и законодательство Стороны, на территории которой они находятся, и подчиняться законным требованиям ее правоохранительных органов;

б) преследователи должны быть готовы подтвердить свои специальные полномочия;

в) по окончании преследования преследователи представляют в компетентные правоохранительные органы Стороны, на территории которой они осуществляли преследование, соответствующую информацию. По просьбе этих органов преследователи остаются на территории, где проводилось преследование, до выяснения обстоятельств их действий. Это условие применяется и в случае, если преследование не закончилось задержанием преследуемого.

Преследование прекращается, как только соответствующий компетентный правоохранительный орган Стороны, на территории которой оно осуществляется, выдвинет требование об этом.

Особую роль также играют двусторонние соглашения правительства РК с правительствами ряд стран. Так, к примеру, в соответствии с соглашением между Правительством Республики Казахстан и Правительством Королевства Испания о сотрудничестве в борьбе с преступностью (г. Астана, 17 июня 2011 года) Стороны в соответствии с национальными законодательствами своих государств и междуна-

родными договорами в области борьбы с преступностью, участниками которых одновременно являются Стороны, и в рамках компетенции исполняющих настоящее Соглашение органов осуществляют взаимное сотрудничество в борьбе со следующими видами преступной деятельности:

- 1) терроризм;
- 2) преступления против личности, здоровья населения и нравственности;
- 3) незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ, означающий правонарушения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 3 Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 года;
- 4) преступления, связанные с незаконной миграцией и торговлей людьми;
- 5) незаконное лишение свободы и похищение людей;
- 6) подделка, изготовление или сбыт поддельных документов;
- 7) экономическая контрабанда;
- 8) отмыwanie денежных средств или легализация иного имущества, приобретенного незаконным путем;
- 9) фальсификация (изготовление, изменение) и распространение поддельной валюты, платежных средств, чеков и ценностей;
- 10) похищение автотранспорта, его незаконный оборот и преступная деятельность, связанная с ними;
- 11) незаконная торговля оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами, стратегическим сырьем (ядерными и радиоактивными материалами), а также другими опасными веществами;
- 12) незаконная торговля культурным достоянием, имеющим историческую ценность, а также произведениями искусства;
- 13) преступления в сфере экономической деятельности, включая уклонение от уплаты налогов, финансовые преступления;
- 14) организованные формы преступлений против сексуальной свободы, особенно, направленные против несовершеннолетних, а также изготовление, распространение и поставка порнографических материалов с участием несовершеннолетних;
- 15) преступления, совершенные с использованием компьютерных систем;
- 16) экологические преступления.

По взаимному согласию Стороны сотрудничают также в борьбе против любых других преступлений, предотвращение, раскрытие и расследование которых требует сотрудничества компетентных органов их государств.

Настоящее Соглашение не затрагивает вопросы оказания правовой помощи по уголовным делам и выдачи лиц.

Также Генеральный Прокурор Республики Казахстан является членом Совета Генеральных Прокуроров стран-участниц Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС). Рабочие экспертные группы Генеральной прокуратуры во взаимодействии с коллегами из зарубежных стран принимают активное участие в выработке решений по проблемам регионального взаимодействия правоохранительных органов. В рамках ШОС Республика Казахстан является участником Шанхайской Конвенции по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, активно работает над созданием регионального антитеррористического центра в г. Бишкеке<sup>254</sup>.

Особое значение имеет Соглашение о сотрудничестве между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества в борьбе с преступностью (г. Ташкент, 11 июня 2010 года). Стороны сотрудничают в предупреждении, пресечении, выявлении и раскрытии преступлений, в том числе совершаемых организованными группами, по следующим основным направлениям:

- преступления против жизни, здоровья, свободы, чести и достоинства личности;
- террористическая, сепаратистская и экстремистская деятельность;
- преступления против собственности;
- коррупция;
- преступления в сфере экономики, в том числе легализация доходов, полученных от преступной деятельности и финансирование терроризма;
- изготовление и сбыт поддельных денежных знаков, документов, ценных бумаг, а также кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов;

---

<sup>254</sup> Журсимбаев С.К. Правоохранительные органы Республики Казахстан: Учебник. Алматы: NURPRESS. 2010. С. 372.

- преступления, связанные с нарушением прав интеллектуальной собственности;
- преступления, связанные с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми;
- незаконное производство и оборот оружия, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых, ядовитых и радиоактивных веществ, ядерных материалов;
- незаконное производство и оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- контрабанда;
- преступления на транспорте;
- преступления в сфере информационных технологий;
- преступления, связанные с незаконной миграцией.

Стороны сотрудничают также в борьбе с другими видами преступлений, предупреждение, пресечение, выявление и раскрытие которых требуют взаимодействия компетентных органов Сторон.

В целях реализации настоящего Соглашения компетентные органы государств Сторон сотрудничают в следующих формах:

- 1) обмен информацией о готовящихся и совершенных преступлениях, перечисленных в статье 1 настоящего Соглашения и причастных к ним лицах, в том числе о преступлениях, совершенных гражданами одних государств Сторон или в отношении их на территории других государств Сторон;
- 2) розыск лиц, скрывающихся от уголовного преследования или исполнения приговора, а также лиц, пропавших без вести;
- 3) исполнение запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- 4) идентификация неопознанных трупов и лиц, неспособных по состоянию здоровья или возрасту сообщить данные о своей личности;
- 5) обмен законодательными и иными нормативными правовыми актами;
- 6) обмен опытом работы, в том числе путем проведения совещаний, конференций и семинаров;
- 7) содействие в подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров;



8) обмен научно-технической литературой и информацией.

В целях реализации положений настоящего Соглашения Стороны в соответствии с законодательством своих государств на основе взаимных договоренностей применяют метод контролируемой поставки.

### **2.3. Координация отдельных видов деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью**

Правовым основанием правоохранительных органов в борьбе с преступностью должна быть адекватная, отвечающая современным социально-экономическим условиям законодательная база, исключающая коллизии, противоречивые нормы, возможности к их расширительного толкования или исключений для отдельной категории лиц. Особый статус привлекаемых к уголовной ответственности лиц противоречит основополагающим принципам и нормам конституционного равенства всех перед законом.

Как свидетельствует практика деятельности Координационных советов правоохранительных органов республики, коррупционные преступления координационной правоохранительной деятельностью пока охватываются недостаточно.

В условиях современной России, где "отсутствуют необходимые нормы по упреждающему экономическому подрыву организованной преступности"<sup>255</sup>, особый порядок привлечения работников правоохранительных органов к уголовной ответственности (судьи, прокурорские работники) не соответствует конституционным нормам о равенстве всех граждан и государственной политике противодействия преступности. В связи с этим, способность влияния особого правового статуса некоторых категорий граждан на компетенцию и полномочия правоохранительных органов, которые они представляют, представляется спорным.

Противоречия, параллельность норм, отсутствие единого подхода в многочисленных подзаконных нормативных актов к регулирова-

---

<sup>255</sup> Лунеев В.В. Изучение организованной преступности в России в период действия нового уголовного законодательства (1997-1999) // Организованная преступность и коррупция. 2000. №1. С. 41.

нию многих сфер общественных отношений являются наиболее благоприятными условиями для коррупции и должностных злоупотреблений. Как правило, любому гражданину для того, чтобы получить какой-либо правоустанавливающий акт, приходится сталкиваться с бюрократией и волокитой.

Как справедливо отмечает В.П. Рябцев, задача общества и государства состоит в постоянном правовом мониторинге законодательства, практики его применения и в максимальном сближении объективных потребностей правового регулирования развивающихся общественных отношений с реальными результатами и своевременными коррективами законотворческой и иной нормотворческой работы всех управомоченных органов, повышения уровня ее адекватности<sup>256</sup>.

Между тем высказанное И.А. Соколовой положение о том, что исключение из понятия координации борьбы с преступностью деятельности по предупреждению и пресечению непреступных посягательств в сфере собственности и приватизации, а также многие недостатки и противоречия нормотворчества препятствуют эффективному осуществлению прокурорского надзора<sup>257</sup>, можно в полной мере отнести и к координационной деятельности органов прокуратуры.

Следует отметить, что недостатки и противоречия ведомственных нормативных актов способствуют преступлениям, которые связаны с коррупцией и должностными злоупотреблениями. Эти преступления существенно влияют на общее состояние преступности и имеют высокую латентность.

На это обращали внимание многие ученые-юристы. Так, Е.В. Лобанова отмечает, что "в положениях о федеральных министерствах и ведомствах, как правило, не обеспечена такая функция, как контроль за исполнением законов подведомственных им структур"<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Прокурорский надзор: учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М. 2011. С. 437.

<sup>257</sup> Соколова И.А. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной собственности в условиях приватизации государственного и муниципального имущества: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук М., 2000. С. 26-27.

<sup>258</sup> Лобанова Е.Л. Организация контроля в области государственной и муниципальной службы: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 24.

Похожую точку зрения имеет С. Максимова, которая полагает, что на практике необходимы "предусмотренные законом принципы взаимного контроля и партнерства государственных и негосударственных органов по борьбе с коррупцией"<sup>259</sup>.

Таким образом, можно заключить, что разработка нормативных правовых актов, в том числе и ведомственных, нуждается в специальном координировании, которое бы исходило из единых правовых принципов и норм, направляло бы эту деятельность правоохранительных органов в соответствии с едиными конституционными нормами.

В юридической науке некоторыми авторами обоснованно было обращено внимание и на другие противоречия и проблемы уголовного законодательства как на факторы, препятствующие успешной и согласованной деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью. Очевидно, что инициативу устранения этих противоречий могли бы взять на себя органы прокуратуры в рамках своих координационных функций.

По мнению В.В. Черникова, участие в правотворческой деятельности государства - актуальное направление прокурорской работы в современных условиях. Благодаря надзорным полномочиям органы прокуратуры имеют возможность оперативно выявлять нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ, органов местного самоуправления, которые противоречат Конституции РФ и федеральному законодательству, и принимать меры по устранению таких несоответствий<sup>260</sup>.

Думается, что необходимость возложения координации нормотворческой деятельности правоохранительных органов на прокуратуру оправдана.

Вместе с тем, принимая данную позицию, необходимо отметить, что прокуратуре, при всех ее достоинствах и усилиях, самостоятельно не справиться с устранением противоречий и обеспечением единства всех законов и ведомственных нормативных актов. Очевидно, что в рамках принятия нового уголовного закона, деятельность проку-

---

<sup>259</sup> Максимова С. Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы // Уголовное право. 1999. №2. С.111.

<sup>260</sup> Черников В.В. Указ. соч. С. 163.

ратуры должна быть полностью охвачена координационной правоохранительной деятельностью.

Но координация правотворческой деятельности уже осуществляется прокуратурой в рамках ее общенадзорных полномочий, поэтому вполне логичен и другой вопрос: а нужна ли еще и отдельная координация в данном направлении? Стало очевидным, что да. Здесь, прежде всего, нужно учитывать, что функция координации невозможна без надзорной, от которой она отличается целевой направленностью, принципами и методами осуществления<sup>261</sup>.

А.Г. Халиулин отметил, что в отличие от других правоохранительных органов прокуратура осуществляет правоохранительную функцию, исходя из своей основной функции – надзорной, в тесной связи с функцией координации деятельности правоохранительных органов и участия в правотворческой деятельности<sup>262</sup>. А.Г. Халиулин разделяет функции прокуратуры на основную (надзорную) и дополнительную (координационную и правотворческую). Однако следует отметить, что им обоснованно отмечена специфика каждой из этих функций.

Данное мнение не единственное в своем роде.

К.Ф. Гуценко считает, что участие прокуроров в правотворчестве – логический результат аналитической работы, которая выполняется в процессе осуществления надзорной деятельности и других прокурорских функций<sup>263</sup>.

Ю.Е. Винокуров считает, что прокуроры могли бы более весомо влиять на законотворческий процесс, если бы обладали правом законодательной инициативы<sup>264</sup>.

Мнение о координации правотворческой деятельности прокуратурой, как мы видим, не является новой.

Формы участия прокуратуры РФ в правотворческой деятельности весьма разнообразны. К ним относятся:

1) участие прокуратуры в подготовке нормативных актов;

---

<sup>261</sup> Утибаев Г.К.

<sup>262</sup> Халиулин А.Г. Указ. соч. С. 9.

<sup>263</sup> Гуценко К.Ф. Правоохранительные органы: учебник. 2-е изд., испр. и перераб. М.: КНОРУС. 2013. С. 301.

<sup>264</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под общ. Ред. Ю.Е. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2013. С. 386.

- 2) проведение правовой экспертизы проектов законов, иных нормативных правовых актов;
- 3) участие представителей прокуратуры в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов власти;
- 4) участие представителей прокуратуры в правотворческой деятельности иных государственных органов;
- 5) правотворческая деятельность, связанная с согласованием нормативных правовых актов, принимаемых иными государственными органами;
- 6) ведомственное нормотворчество<sup>265</sup>.

В соответствии со статьей 4 Закона о прокуратуре В целях обеспечения верховенства Конституции и законов Республики Казахстан, защиты прав и свобод человека и гражданина прокуратура от имени государства участвует в нормотворческой деятельности государственных органов в пределах своей компетенции<sup>266</sup>.

В соответствии с ч. 5 п. 2 Положения о Координационном совете правоохранительных органов, основными задачами Координационного совета являются: 1) формирование единообразной практики применения законодательства, направленного на борьбу с преступностью и другими правонарушениями; 2) выработка и внесение предложений Президенту Республики Казахстан, в Правительство Республики Казахстан о совершенствовании законодательства, направленных на укрепление законности и правопорядка<sup>267</sup>.

На наш взгляд, целесообразно иметь в виду координацию не только правотворческой деятельности членов Координационного совета, а всех государственно-правовых институтов, так или иначе задействованных в борьбе с преступностью. Подобные положения в юридической литературе уже были высказаны.

Так, например, Е.В. Лобановой было предложено в специальных законах и положениях определять статус каждого государственного

---

<sup>265</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров / под науч. ред. Е.Р. Ергашева. М.: Юрайт. 2012. С. 51-52.

<sup>266</sup> Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 "О Прокуратуре" / [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004024](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004024).

<sup>267</sup> Гуценко К.Ф. Указ. соч. С. 301.

органа - его задачи, функции, полномочия, взаимодействие, ответственность, поскольку на федеральном уровне появляется множество нормативных актов, противоречащих Конституции, законам, министерства и ведомства принимают решения, противоречащие указам Президента и действующему законодательству<sup>268</sup>. С этим мнением можно согласиться. Однако следует отметить, что координироваться должен процесс разработки и принятия не любых нормативных актов, а лишь имеющих правоохранительную направленность.

К сожалению, правотворческий процесс в настоящее время осуществляется крайне несистемно. Часто такие предложения не проходят должной юридической экспертизы. В свою очередь правотворческую деятельность государственных органов и общественных институтов невозможно запретить, поскольку это противоречит демократическим принципам государственного устройства, но, к сожалению, избежать ошибок и противоречий вряд ли удастся, а прокуратура не вправе этому препятствовать. В этих условиях единственным способом влияния на ситуацию является координация.

Здесь уместно будет привести мнение виднейшего теоретика уголовного права И.И. Карпеца: "На первый взгляд, чем больше законов, содержащих угрозу наказанием, тем больше сужается сфера безнаказанной деятельности преступников. Это иллюзия"<sup>269</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что многочисленность и в определенной степени противоречивость действующих законов, нормотворчество правоохранительных органов объективно предполагают координацию этой деятельности по единым правовым требованиям.

В настоящее время ученые неоднократно приходили к мысли о необходимости координации правотворческой деятельности в области борьбы с преступностью. Необходимо адекватное правовое регулирование правотворчества в рамках борьбы с преступностью как на государственном, так и на международном уровнях.

Следует заметить, что целесообразно учитывать расширение сферы международного правового регулирования при совершенствовании

---

<sup>268</sup> Лобанова Е. В. Указ. соч. С. 23-24.

<sup>269</sup> Карпец И. И. Указ. соч. С. 118.

нии борьбы с преступностью. При этом необходимо дополнять имеющиеся, а также принимать новые международно-правовые нормы, направленные на обеспечение унификации, универсализации и стандартизации понимания международно-правовых норм, их сближения с внутригосударственными правовыми нормами о борьбе с преступностью.

Интересно отметить, что большую роль в низком уровне организованной преступности в Японии играют правильно сконструированное законодательство и его разумное применение<sup>270</sup>. Ряд российских ученых считают, что слабость правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью во многом обусловлена недостаточной разработанностью и противоречивостью российского законодательства, в частности, Уголовного кодекса. Так, Г.М. Геворгян считает, что правовые аспекты борьбы с организованной преступностью в России в значительной мере находятся на стадии становления и что многочисленные законы и иные нормативные акты регулируют лишь отдельные направления борьбы. Требования комплексного подхода в должной мере не учитываются, практически вне поля зрения остаются многие вопросы, связанные с совершенствованием борьбы с организованной преступностью<sup>271</sup>. По сути автор также говорит о необходимости координации законотворческой деятельности из единого центра, в качестве которого может выступать прокуратура.

С инициативой о необходимости унификации, то есть подведения законотворческого процесса под единый стандарт, может и должна выступать прокуратура, поскольку это полностью отвечает ее задачам как в области надзора, так и координационной функции. В юридической литературе эта точка зрения уже была предложена А.Я. Мыцыковым<sup>272</sup>.

Ряд современных ученых считают, что координация законотворческой деятельности правоохранительных органов должна быть важ-

---

<sup>270</sup> Иванов А.М. указ. соч. С.2.

<sup>271</sup> Геворгян Г.М. Криминологические проблемы борьбы с организованными этническими преступными формированиями в России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 23-24.

<sup>272</sup> Мыцыков А.Я. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (оценки, возможности перспективы) // Прокурорская и следственная практика. 2000. №1-2. С. 152.

нейшим направлением в рамках координационной правоохранительной деятельности. "На заседаниях координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, – отмечает В.Г. Бессарабов, – целесообразно практиковать обсуждение законодательных инициатив с целью недопущения внесения в законодательные органы предложений, ухудшающих возможности правоохранительных органов по борьбе с преступностью"<sup>273</sup>. Предлагаемая автором форма координации законотворческой деятельности является как бы усеченной, поскольку речь идет лишь о статусе правоохранительных органов в области борьбы с преступностью. Однако, по нашему мнению, им в целом выражена идея о конкретной форме осуществления данного направления координационной деятельности – совместное обсуждение на координационных совещаниях законопроектов, вносимых в законодательные органы.

Следует отметить, что, по мнению В.П. Рябцева, участие прокуроров в правотворчестве имеет высокий профилактический и корректирующий потенциал и предназначение, когда в результате внесения изменений в действующее законодательство осуществляется предупреждение принятия и последующих нарушений норм, фактически не соответствующих объективным потребностям правового регулирования определенных отношений в той или иной сфере государственной, общественной жизни, непосредственно затрагивающих права и законные интересы граждан. Издержки правовой регламентации, связанные, например, с механическим переносом в российскую правовую систему из других правовых систем отдельных правовых институтов и процедур без должной адаптации, подготовки правоохранительных и иных государственных структур, способны лишь искусственно продуцировать совершение преступлений<sup>274</sup>.

И с этим мнением нельзя не согласиться, ведь сколько изменений и дополнений иницируется в законодательные акты на основе зарубежного опыта, который бывает не только не применим в Казахстане, но и может противоречить им. В. Найденовым и Н. Селивановым в

---

<sup>273</sup> Бессарабов В.Г. Итоги работы II Думы и прокуратура // Законность. 2000. №3. С. 8-12.

<sup>274</sup> Прокурорский надзор: учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 437.



начале 1980-х годов была высказана идея о координации научных исследований в области борьбы с преступностью<sup>275</sup>. Соглашаясь с этим, все же заметим, что ее лучше бы было сформулировать как "координация направлений научных исследований в области борьбы с преступностью" поскольку, согласно ст.ст. 2 и 3 Положения о координационном совете Генеральных прокуроров государств участников СНГ, в прерогативу практической деятельности данного Координационного совета входят теоретические разработки вопросов борьбы с преступностью, в частности, предложений по сближению национального законодательства, участие в развитии документально-правовой базы СНГ. В связи с этим, представляется, что эта деятельность может и должна осуществляться под руководством такого структурного подразделения Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, как Институт повышения квалификации кадров органов прокуратуры, изучения проблем законности и правопорядка имени С. Ескараева.

Предлагая устранить существующие проблемы и недостатки современного уголовного и уголовно-процессуального законодательства, некоторые авторы, по сути, также говорят о необходимости координации законотворческой деятельности. Например, Г.М. Геворгян отмечает целесообразность установления уголовной ответственности за создание "ворами в законе" денежного "общака", за получение "авторитетами" и "ворами в законе" статуса распорядителей указанной кассы, за официальную принадлежность к "ворам в законе" и т.д. Однако, по мнению автора, корректная реализация этого замысла, о чем настойчиво ходатайствуют практические работники, чрезвычайно сложна<sup>276</sup>.

Представляется, что эти вопросы могут быть успешно решены в рамках координационной деятельности с выработкой единых подходов и учетом практического, законодательного опыта под руководством прокуратуры, которая должна выступить инициатором разработки новых норм и внесения изменений в действующее законодательство.

---

<sup>275</sup> Найденов В., Селиванов Н. Интеграция и координация научных исследований в области борьбы с преступностью // Социалистическая законность. 1981. №5. С. 13.

<sup>276</sup> Геворгян Г.М. Указ. соч. С. 24.

О проблемах, требующих для устранения пробелов в законодательстве объединенных, скоординированных усилий правоохранительных органов, говорят и другие авторы. Так, Д. Плоткин и Е. Ищенко считают, что институт понятых изжил себя. В том виде, в котором он существует - это недоверие к следователям<sup>277</sup>. Аналогичная мысль была высказана и Ф. Багаутдиновым и И. Мухаметзяновым<sup>278</sup>.

Следует отметить, что в России новой функцией прокуратуры является проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов" целью антикоррупционной экспертизы является выявление положений нормативных правовых актов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. К коррупционным факторам относятся также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям<sup>279</sup>.

Следует отметить, что в целях совершенствования действующего законодательства, направленного на укрепление законности и правопорядка в республике Координационный совет (согласно п. 9 Положения о Координационном совете правоохранительных органов) может выработать и вносить Президенту страны, в Парламент и Правительство Республики Казахстан соответствующие предложения.

Мы полагаем, что в рамках координации деятельностью прокуратуры должна быть охвачена лишь законотворческая деятельность, затрагивающая или направленная на противодействие преступности. Таким образом, данная деятельность прокуратуры соответствует интересам и задачам координации.

Правотворчество в рамках координации как важнейшее направление деятельности правоохранительных органов, объективно нужда-

---

<sup>277</sup> Плоткин Д., Ищенко Е. Борьба с бандитизмом: назревшие проблемы // Законность. 2001. № 12. С. 18.

<sup>278</sup> Багаутдинов Ф., Мухаметзянов И. Наркопреступность: нужны новые подходы // Законность. 2001. № 10. С. 5.

<sup>279</sup> Черников В.В. Указ. соч. С. 163-164.

ется в координировании из единого центра, и в этом смысле у прокуратуры имеются все полномочия и средства для реализации этой функции. Но координация в этом плане, на наш взгляд, должна ограничиваться рамками правотворчества в целях борьбы с преступностью.

Г.К. Утибаев дает определение координации прокуратурой законотворческой деятельности как управление координационной деятельностью органов прокуратуры по унификации и упорядочению ведомственных и других нормативно-правовых актов в области борьбы с преступностью и ее предупреждением, статуса правоохранительных органов и других государственно-правовых институтов с целью упреждения и устранения противоречий и недостатков на стадии их разработки<sup>280</sup>.

С таким определением координации прокуратурой законотворческой деятельности мы согласны.

Одной из важнейших характеристик современности является стабильный рост преступности, особенно ее организованных видов и коррупции. Правоохранительные органы, казалось бы, предпринимают все меры, предусмотренные законодательством, однако преступность по многим категориям продолжает опережать их действия. Анализ и прогнозирование ее тенденций, меры по упреждению отдельных направлений, предпринимаемые правоохранительными органами, ощутимых результатов также не дают.

Правоохранительные органы, как известно, осуществляют анализ и прогнозирование на основе статистических данных, изучение которых на практике заменяет настоящий анализ, что является одной из причин негативных тенденций в состоянии и динамике преступности. При этом, продолжают существовать ведомственные интересы правоохранительных органов в статической отчетности по преступности.

Во многом в силу названного обстоятельства, предусмотренные п. 4 Положения о Координационном совете правоохранительных органов Республики Казахстан взаимный обмен оперативной и другой информацией; анализ и совместное обсуждение состояния преступности и правопорядка в отдельных регионах и в целом по стране каких-либо ощутимых результатов на практике также не дают.

---

<sup>280</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 133.

На актуальность данного направления координационной деятельности было обращено внимание еще в далеком 1966 году. В приказе Генерального прокурора СССР № 75 от 30 июля 1966 года отмечалось, что "прокуроры республик, краев и областей должны совместно анализировать состояние преступности с органами внутренних дел, юстиции и безопасности"<sup>281</sup>. Однако организационно-методическая и содержательная части осуществления данной деятельности так и остались неопределенными.

Прокуратура в Казахстане формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов.

В рамках учетно-регистрационной деятельности органов прокуратуры эта работа представляет наибольший интерес и значимость. Структура, динамика и другие полученные правоохранительными органами данные о преступности позволяют не только выявить основные тенденции данного явления, его субъективных и объективных показателей, но и грамотно спланировать скоординированные действия по борьбе с ним; снизить, а зачастую и предотвратить наступление многих негативных последствий для государства, общества и конкретного гражданина<sup>282</sup>.

Следует отметить, что отсутствие достоверных информационно-аналитических данных о причинах, структуре и тенденциях преступности является основанием для развития в республике и странах СНГ негативных тенденций как в общей преступности, так и отдельных ее составляющих (организованная преступность, коррупция, налоговые и другие экономические преступления). Указанное обстоятельство сказывается на соответствии нормативной правовой базы деятельности (в том числе и координационной) правоохранительных органов, состоянию современной преступности, причем не только в республике, но и в целом в СНГ.

---

<sup>281</sup> Басков В.И. Указ. соч. С. 222

<sup>282</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под. Общ ред. А.Н. Савенкова. 3-е изд. М.: Дашков и К. 2012. С. 124

В юридической литературе отдельные ученые-юристы уже обращали внимание на данное обстоятельство. Так, например, А.Ш. Шаршеналиев обоснованно высказал мнение о том, что правоохранительная система постсоветского пространства оказалась неготовой к борьбе с экономической преступностью в новых условиях из-за серьезных дефектов в уголовно-правовом регулировании. Он отмечает, что это обуславливает необходимость выработки криминологической характеристики экономической преступности на основе достаточно большой базы данных, характеризующих ее состояние, структуру, динамику и отдельные виды, так как именно эта характеристика помогает корректировать и конструировать составы преступлений<sup>283</sup>.

Стало очевидным, что, говоря о криминологической характеристике преступлений, автор, по сути, имеет в виду аналитическую деятельность правоохранительных органов, без которой невозможно охарактеризовать не только отдельные виды преступлений, общее состояние преступности, но и осуществлять уголовно-правовую реформу. Поэтому приемлемой представляется точка зрения автора о том, что "для реформирования уголовного законодательства важное значение имеют криминологические данные о состоянии преступности, притом и аналогичные данные других стран СНГ и дальнего зарубежья. Криминологическая характеристика должна обязательно учитывать новые особенности преступности, ее профессионализм, организованность, транснациональный характер, новые виды общественно-опасного поведения, в частности в сфере экономики<sup>284</sup>.

В рамках координационной работы правоохранительных органов указанное выше можно отнести к аналитической деятельности. Анализ преступности, как известно, связан с учетом данных о ее структуре, динамике и тенденциях, и т.д. При этом, следует заметить, что аналитическая деятельность правоохранительных органов опережает криминологическую характеристику преступности и в отличие от нее имеет более широкий спектр информационных данных.

На важность и актуальность криминологической характеристики преступности, а значит и аналитической деятельности правоохранительных органов, обращали внимание и другие авторы.

---

<sup>283</sup> Шаршеналиев А.Ш. Указ. соч. С. 45-46.

<sup>284</sup> Шаршеналиев А.Ш. Указ. соч. С. 47-48.

С.К. Журсимбаев считает, что необходимым условием успешной работы координационных советов является планирование координационных мероприятий, предварительная подготовка, вопросов, выносимых на обсуждение, а также информационно-аналитическая работа. На данной стадии осуществляются: сбор и анализ соответствующей информации; предварительное формулирование целей и задач в рамках рассматриваемой проблемы; определение путей и средств их достижения; подготовка проекта итогового документа и т.п. Анализ состояния борьбы с преступностью требует оценки уровня преступности, ее распространенности, а также структуры, динамики, раскрываемости и иных показателей, связанных с преступными проявлениями, причинами и условиями, способствующими их совершению<sup>285</sup>.

И.А. Возгрин отмечал, что криминологическая характеристика является неотъемлемым элементом структуры методики при расследовании отдельно взятых преступлений<sup>286</sup>. Как замечает А.Е. Слепнев, подлинное значение криминологической характеристики преступлений заключается не только в установлении содержания всех ее элементов, но и в выявлении корреляционных связей и зависимостей между ними<sup>287</sup>. Между тем, проведенное нами исследование практики деятельности Координационных советов правоохранительных органов в республике показывает, что совместный анализ правоохранительными органами состояния преступности, вследствие организационной неопределенности, применяется недостаточно активно и результативно. Как правило, все сводится к формальному обсуждению подготовленных одним из правоохранительных органов аналитических данных, основанных на обобщении статистики. Однако, в юридической литературе уже отмечалось, что статистические данные не отражают изменения, происшедшие в состоянии преступности<sup>288</sup>.

---

<sup>285</sup> Журсимбаев С. К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник. Алматы: NURPRESS . 2010. С. 115.

<sup>286</sup> Возгрин И.А. Криминологическая методика расследования преступлений. Минск, 1983. С. 205-209.

<sup>287</sup> Слепнев А.Е. Расследование мошеннических посягательств, совершенных группой лиц: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2001. С. 15.

<sup>288</sup> Пристанская О.В. Условия эффективности государственной политики предупреждения преступности несовершеннолетних // Государственная политика предупреждения преступности несовершеннолетних и защита их прав и интересов. М., 1997. С.72.

Подготовка и направление информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью в органы государственной власти и управления различного уровня осуществляются таким же способом и поэтому также на состояние преступности никак не влияют. Во-первых, не принимается во внимание латентная преступность. Во-вторых, правоохранительные органы все еще не свободны от ведомственного подхода.

В свете данных обстоятельств заслуживает внимания и предложение С. Кенжаева. Он считает, что осуществление прокурорами аналитической деятельности - многолетняя проблема теории и практики прокурорского надзора, но тем не менее ее решение не нашло отражения ни в одном акте Генерального прокурора Республики Таджикистан. В результате аналитическая деятельность пущена на самотек, и во многих случаях то, что выдается на практике за анализ, фактически таковым не является. Поэтому организацию аналитической деятельности прокуроров С. Кенжаев предлагает осуществлять в двух направлениях: а) периодический анализ состояния законности, в котором должно анализироваться положение дел не с исполнением законов, а с их неисполнением; б) периодический анализ деятельности прокуроров. Кроме того, по его мнению, анализироваться должно не только то, что сделано прокурором, но и то, что осталось невыполненным<sup>289</sup>.

Следует заметить, что С. Кенжаев имеет в виду аналитическую деятельность прокуроров при работе с обращениями граждан, а не в сфере борьбы с преступностью. Однако с ним следует согласиться, так как аналитическая работа как прокуроров в области преступности, так и всех правоохранительных органов, не имеет единых организационных и методических требований.

Действительно, к аналитической деятельности прокуроров, как и руководителей всех правоохранительных органов, в том числе и в рамках координационной правоохранительной деятельности, на протяжении многих десятилетий особая требовательность не предъявлялась. Поэтому автор правильно отмечает, что "по сей день в прокура-

---

<sup>289</sup> Кенжаев Сафарали. Обращения как важнейший фактор деятельности прокуроров по борьбе с нарушениями законности в сфере управления: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 54-56.

туре Республики Таджикистан, как впрочем и ряде стран СНГ, все еще отсутствует утвержденная соответствующая методика аналитической деятельности"<sup>290</sup>.

Отметим, что разговор шел об анализе с учетом данных деятельности каждого правоохранительного органа, а не о традиционном "совместном анализе". В рамках Координационного Совета правоохранительных органов совместный анализ как понятие формальное и неопределенное, хотя и возлагает на участников конкретные ответственность и обязанности, однако, не имеет единых критериев оценки результатов работы и требований к его осуществлению, а также ограничивается, как правило, изучением обобщенных статистических данных о состоянии преступности либо деятельности того или иного правоохранительного органа. При этом не исключается ведомственный подход, отражающийся на результатах аналитической работы.

В этой связи актуальна позиция С.К. Журсимбаева, Изучение накопленного в этом деле опыта позволяет констатировать, что подготовительная работа должна проводиться рабочей группой, состоящей из представителей всех ведомств. Такая группа может создаваться руководителями правоохранительных органов в каждом конкретном случае, но она может быть и постоянной, что позволит ее членам приобрести необходимый опыт в аналитической и иной работе, связанной с подготовкой вопросов для обсуждения на заседаниях координационного совета. Общее руководство осуществляет прокурор. Располагая обширной информацией о состоянии законности и принимаемых мерах по ее укреплению, прокурор определяет основные цели и задачи подготовительной работы, распределяет обязанности между членами рабочей группы. Определенный интерес представляет процедура обсуждения вопросов, выносимых на координационные советы. Характер доклада, его направленность во многом определяют содержание и направленность выступлений других участников, что, в конечном итоге, находит свое отражение в итоговом документе, принятом координационным советом<sup>291</sup>.

---

<sup>290</sup> Кенжаев Сафарали. Указ. соч. С. 54.

<sup>291</sup> Журсимбаев С. К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник. Алматы: NURPRESS. 2010. С. 115-116.



Из этого вытекает вывод, что объективный анализ состояния преступности и отдельных ее направлений требует конкретной деятельности каждого правоохранительного органа в своей сфере под координирующим руководством прокуратуры. Результаты анализа должны быть оценены на координационном совещании, исходя из единых критериев.

Также важно иметь в виду, что результаты анализа не могут содержать абсолютно полные, исчерпывающие данные о преступности или отдельных ее направлениях. Эти данные могут быть лишь в большей или меньшей степени приближенными к объективной картине. В связи с этим важным является мнение С.В. Ванюшкина, который считает, что "как бы специалисты ни хорошо знали организованную преступность, с учетом ее конспиративности и развития, они не могут знать о ней все"<sup>292</sup>. Это мнение, относящееся к организованной преступности, по нашему мнению, можно отнести и к общей преступности.

Важно учитывать тот факт, что необходимо четко разделить функции между участниками координационной правоохранительной деятельности при участии координатора в лице прокуратуры, использовать определенные методики иначе результата в отсутствие соблюдения таких условий не достичь.

Правоохранительные органы надо рассматривать в целом и каждую их составляющую как систему, которая осуществляет борьбу с преступностью, отмечал И.И. Карпец<sup>293</sup>. Присоединяясь к данному мнению, отметим, что именно из этих позиций должна исходить прокуратура при осуществлении координации информационно-аналитической деятельности. Очевидно, что в противном случае будут сохраняться и ведомственность в работе правоохранительных органов в данном направлении, и неполнота сведений аналитической деятельности.

Учеными-юристами уже предлагались способы осуществления руководства информационно-аналитической деятельностью в органах прокуратуры. Как отмечает А.Г. Халиулин, это можно было бы осу-

---

<sup>292</sup> Ванюшкин С.В. Организованная преступность в реформируемой России и направления борьбы с ней: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 144.

<sup>293</sup> Карпец И.И. Указ. соч. С. 427.

ществлять путем организации в аппарате Генеральной прокуратуры и прокуратурах субъектов Федерации управлений криминологического анализа и координации деятельности правоохранительных органов.

Точка зрения А.Г. Халиулина представляется обоснованной. Однако необходимо исходить из существующих реалий. В современных социально-экономических условиях нашей республики вряд ли возможно расширение штата органов прокуратуры путем создания новых структурных подразделений. Поэтому очевидно, что упомянутые автором функции могут и должны осуществляться в рамках координационной правоохранительной деятельности.

Как замечает А.Я. Мыцыков, координация аналитической деятельности будет способствовать тому, что правоохранительные органы могут преодолеть практику управления регистрации преступности, что расширит объективность оценки фактического состояния преступности<sup>294</sup>.

Г.К. Утибаев считает, что непосредственное организационное руководство этой деятельностью может и должно осуществляться прокуратурой в рамках координационного совещания. Решение о проведении данной работы в каком-либо направлении противодействия преступности должно приниматься на координационном совещании, где она должна поручаться одному или нескольким правоохранительным органам, которые должны задействовать рабочие группы. Здесь же, с учетом мнений руководителей правоохранительных органов, должен быть определен конкретный круг вопросов, подлежащих анализу. Непосредственную аналитическую работу должны осуществлять соответствующие рабочие группы, имеющие своего руководителя, под контролем секретариата координационного совещания.

Готовые материалы необходимо оценивать на заседании координационного совещания, исходя из следующих критериев:

- указаны ли причины изменения общего состояния дел в данном направлении анализа по сравнению с предыдущим периодом;
- указаны ли причины роста или снижения показателей;
- качество анализа (ошибки, упущения, выводы и предложения);
- полнота анализа (охвачен ли весь круг поставленных вопросов);

---

<sup>294</sup> Мыцыков А.Я. Указ. соч. С. 155.

- соответствие материалов анализа данным официальной отчетности;
- осуществлен ли анализ в назначенный срок<sup>295</sup>.

Интересен опыт прокуратуры Псковской области. Официальное представительство прокуратуры Псковской области в сети Интернет осуществляется посредством работы сайта прокуратуры Псковской области. В его структуре предусмотрена возможность непосредственного обращения граждан в прокуратуру области с заявлениями, жалобами, содержащими сведения о нарушении законов. В марте 2012 г. прокуратурой области совместно с информационным агентством "Псковская лента новостей", "ГТРК-Псков" и газетой "Курьер" запущен новый консультативный проект "Скорая юридическая помощь". Это не просто новый, а в своем роде уникальный интернет-ресурс. В его формате граждане могут получать бесплатную квалифицированную помощь не только непосредственно от специалистов в различных отраслях права, но и от практических работников, могут обмениваться мнениями по наиболее острым и жизненно важным вопросам, инициировать проведение проверок. Неменьшее значение прокуратурой области придается совершенствованию процесса накопления и систематизации получаемой информации. Очевидно, что эффективное использование такой информации сегодня немыслимо без создания информационных систем, не только позволяющих накапливать достоверную, характеризующую оперативную обстановку информацию, но и обладающих возможностями быстрой передачи данных. В связи с этим в прокуратуре области в 2008 г. создана закрытая корпоративная сеть передачи данных, в которую вошли все городские, районные и специализированные прокуратуры области и которая явилась частью формируемой информационной системы органов прокуратуры (ИСОП). Построенная сеть позволила исключить непроизводительную потерю времени, связанную с почтовой пересылкой документов, повысить оперативность предоставления информации, сократить время принятия решений, обеспечить совместное использование информационных систем, значительно оптимизировать работу прокуроров. Достоинство указанной системы – это передача данных по техноло-

---

<sup>295</sup> Г.К. Утибаев. Указ соч. С. 141.

гии IP VPN и, что немаловажно, ее логическое отделение от публичных сетей. Именно таким образом достигнута безусловная защита от несанкционированного доступа извне. Дальнейшая реализация возможностей созданной сети передачи данных позволила в сентябре 2008 г. успешно протестировать и начать эксплуатацию единой системы видеоконференцсвязи органов прокуратуры области. Сегодня с ее использованием проводятся расширенные заседания коллегии прокуратуры области, координационные совещания руководителей правоохранительных органов области по борьбе с преступностью, заседания межведомственных рабочих групп, учебно-методические семинары (в том числе с участием профессорско-преподавательского состава Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации), обсуждаются итоги плановых и внеплановых проверок, анализируются результаты рассмотрения судами кассационной и надзорной инстанций уголовных и гражданских дел, подводятся ежемесячные итоги работы органов прокуратуры, оперативно решаются вопросы, требующие незамедлительного реагирования, осуществляется прием граждан руководителями прокуратуры области. Технические возможности организованной системы позволили создать информационный портал прокуратуры области. Основная задача, решенная посредством работы информационного портала, – централизованный доступ пользователей, подключенных к информационной системе органов прокуратуры, и необходимой информации наиболее быстрым и удобным способом. То есть, другими словами, каждый работник прокуратуры от районного звена до областного аппарата является зарегистрированным пользователем этой системы. Информационный портал используется для размещения организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры Псковской области, статистической информации и аналитических материалов, решений коллегии прокуратуры области и постановлений координационных совещаний руководителей правоохранительных органов области по

---

<sup>296</sup> Кебеков Т.М. Пути повышения эффективности информационно-аналитической работы в органах прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 6. 2012. С. 13-14.

борьбе с преступностью, заданий и поручений о проведении проверок и предоставлении информации и т.д.<sup>296</sup>

Таким образом, на основании изложенного, можно сделать следующие выводы.

Безусловно, организационное руководство по координации информационно-аналитической деятельности должно осуществляться прокуратурой в рамках Координационного совета правоохранительных органов. Непосредственную аналитическую работу должны осуществлять соответствующие рабочие группы, создаваемые решением Координационного совета.

### **3. Актуальные проблемы координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью**

#### **3.1. Стратегия, тактика и методика координации деятельности правоохранительных органов**

На практике перед прокурорами и руководителями других правоохранительных органов часто встают вопросы, связанные с организационно-методической стороной осуществления совместных согласованных действий в рамках координационного процесса. Круг таких вопросов при современном состоянии преступности, даже в рамках приоритетных направлений координации, достаточно широк.

Следует отметить, что вопросы стратегии, тактики в деятельности органов прокуратуры достаточно не исследованы, что конечно негативно сказывается на практике, в том числе в рамках деятельности координации прокуратурой правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Очевидно, что даже одни и те же направления и формы координации, в зависимости от конкретных особенностей региона, требуют различных способов и средств деятельности участников координационной правоохранительной деятельности. Эти обстоятельства могут быть объединены под общим названием: стратегия, тактика и методика координационной работы. Несомненно, что решения Координационных советов правоохранительных органов должны иметь практическую направленность. На основании этих решений должна выработываться стратегия, тактика политики борьбы системы правоохранительных органов со всеми видами преступлений. Имеется ввиду общая стратегия и тактика борьбы с преступностью, поэтому мы вправе задаться вопросом: применимы ли они в практике координационной работы? Ведь понятия "стратегия" и "тактика" предполагают долговременный и широкомасштабный план по достижению конкретной цели, способы и средства по выполнению важнейшей на текущий момент конкретной задачи.

Однако возникает обоснованный вопрос, а нужны ли стратегия и тактика в координационной правоохранительной деятельности, кото-

рая охватывается общим понятием стратегии и тактики борьбы с преступностью?

Ответы на данные вопросы мы можем найти в законодательстве РК. В соответствии с основными задачами на Координационный совет возлагаются следующие функции:

- выработка стратегии борьбы с преступностью и правонарушениями, привлечение к этой работе государственных органов, общественных организаций и средств массовой информации. Определение основных приоритетов в работе системы правоохранительных органов, регионов с наиболее неблагоприятной криминогенной обстановкой, реализация комплекса мер по профилактике и предупреждению преступлений в этих регионах и в целом по стране<sup>297</sup>. Соответственно, стратегия является важной методической задачей для Координационного совета.

Понятие тактики применяется в практике расследования уголовных дел. Как пишет А.Е. Слепнев: "В рамках методики расследования преступлений одним из приоритетных направлений изучения и разработки являются тактические операции. Под таковыми понимаются система взаимосвязанных и взаимообусловленных следственных, оперативно-розыскных и организационно-тактических мероприятий, направленных на решение задач расследования"<sup>298</sup>.

По мнению С.В. Бородин, стратегия – это достижение цели путем решения определенных задач<sup>299</sup>. Вместе с тем, он считает, что, являясь средством обеспечения целей уголовной политики государства, стратегия решает и задачи социальной политики государства, в частности в предупреждении и пресечении не только преступлений, но и других социальных отклонений, правонарушений и т.д. Думается, что это может быть отнесено и к понятию «стратегия».

---

<sup>297</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68 "Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью" // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30982800](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30982800).

<sup>298</sup> Слепнев А.Е. Указ. соч. С. 22-23.

<sup>299</sup> Бородин С.В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М. 1990. С. 15.

В рамках координационной правоохранительной деятельности стратегия и тактика также применимы, как и в общем плане борьбы с преступностью. И.И. Карпец отмечал, что общий план борьбы с преступностью в государстве должен быть составлен из местных планов (на уровне района, города и т.д.). Это и есть начало строительства здания борьбы с преступностью с фундамента. А не с крыши, когда сразу составлялись общие для всей страны планы и программы борьбы с преступностью, – считал он, – в рамках этого общего плана могут быть и специализированные планы, исходящие из конкретных особенностей и нужд региона<sup>300</sup>.

Мы считаем, что в рамках координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью должны быть выработаны и применены конкретные стратегия и тактика, причем тактика для каждого уровня должна быть четко определена, при этом она должна быть охвачена одной общей стратегией борьбы с преступностью.

К примеру, в рамках реакции ЕС на проблему терроризма был назначен координатор по борьбе с терроризмом, утверждена контртеррористическая стратегия ЕС. Эта стратегия состоит из четырех частей:

1) предотвращение: путем устранения коренных причин и факторов, способствующих радикализации и вербовке новых членов террористическими организациями в Европе и международном масштабе, предотвращать обращение людей к террористическим методам;

2) защита: защищать граждан и инфраструктуру и снижать уязвимость к терактам, в том числе путем обеспечения повышенной безопасности границ, транспорта и объектов жизнеобеспечения;

3) блокирование: осуществлять выслеживание террористов и сбор сведений о них на границах ЕС и во всем мире; препятствовать планированию терактов; разрушать сети, поддерживающие террористов; налагать арест на финансовые активы и пресекать финансирование; привлекать террористов к судебной ответственности;

4) реагирование: быть готовым к тому, чтобы контролировать и ограничивать последствия террористического акта путем развития по-

---

<sup>300</sup> Карпец И.И. Указ. соч. С. 420



тенциала в области ликвидации прямых последствий, координации ответных действий и обеспечения потребностей жертв<sup>301</sup>.

Другим примером может служить случай, когда 15 наиболее развитым европейским и неевропейским странам ОЭСР в 1999 году был задан вопрос - каковы, по их мнению, наиболее эффективные инструменты борьбы с коррупцией? - они дали следующие ответы:

- деятельность правоохранительных органов и методы независимого расследования;

- профилактические методы и финансовый контроль; прозрачность (декларация об активах, открытая администрация, раскрытие информации);

- повышение осведомленности и компетентности должностных лиц;

- оплата труда должностных лиц государства. Р.Прах отмечает, что по существу это означает, что страны начали систематически изучать способы, посредством которых те или иные системы и обстоятельства могли бы вести к формированию условий, ограничивающих рост коррупции. Есть только один путь, следуя которому можно в полной мере решить эту задачу, особенно в форме одного документа: путем применения общих антикоррупционных стратегий<sup>302</sup>.

Это еще раз подтверждает необходимость и важность выработки стратегии, направленной на борьбу с преступностью.

Однако возникает вопрос: на основе каких конкретных критериев должны быть выработаны и определены соответствующие уровню координации стратегия, тактика и методика?

А.И. Долгова, характеризуя общую стратегию борьбы с преступностью, отмечает, что при этом должны учитываться оценки общей криминологической ситуации (то есть преступности, ее причин, результатов борьбы с ней), криминологического прогноза, а также учета эффективности предыдущих мер<sup>303</sup>.

---

<sup>301</sup> Киясханов Х.Ш. ОБСЕ в борьбе с терроризмом: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция". М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2013. С. 63.

<sup>302</sup> Прах Р. Международные стандарты, стратегии и политики борьбы с коррупцией // Меры по предотвращению коррупции и противодействию легализации доходов, полученных в результате преступлений коррупционной направленности. Мировая и российская практика: сб. материалов межд. Научно-практической конференции. М.: Юриспруденция. 2011. С. 22.

<sup>303</sup> Долгова А.И. Указ. соч. С. 35.

Стратегическими направлениями координационной правоохранительной деятельности на различных уровнях могут считаться те направления деятельности государства и правоохранительных органов, которые, как считает Г.В. Дашков, дают положительные результаты в борьбе с преступностью в странах с высокоразвитой экономикой, а именно:

1) политика предупреждения преступлений должна включаться в социальную политику государства;

2) на государственном уровне должны быть созданы специализированные органы по предупреждению преступлений;

3) спецслужбы не загружаются несвойственными функциями;

4) центр тяжести противодействия преступности должен переноситься туда, где совершается наибольшее количество преступлений, полиция берет на себя функции координатора и консультанта;

5) национальные и региональные программы борьбы с преступностью должны отличаться доступностью, простотой, близостью для каждого и должны быть реально осуществимы<sup>304</sup>.

Следует учесть, что основным концептуальным положением системы борьбы с преступностью в этих странах, по мнению Г.В. Дашкова, является тесное партнерство правоохранительных органов с другими государственно-властными структурами и населением. О таком взаимодействии в юридической литературе писалось достаточно много.

Особую важность для координационной правоохранительной деятельности представляет и мнение Г.В. Дашкова. Он отмечает, что программы борьбы с преступлениями в высокоразвитых странах принимаются лишь после их реального финансирования. Действительно, при опережающем развитии элементов преступной деятельности по сравнению с процессами разработки, унификации и внедрения в практику новых положений в деятельности правоохранительных органов<sup>305</sup>, это обстоятельство играет решающую роль. Кроме того, необходимо учесть и тот фактор, что преступность быстро и чутко реагирует на колебания в государственной политике, которые определяют климат в

---

<sup>304</sup> Дашков Г.В. Указ. соч. С. 175.

<sup>305</sup> Дашков Г.В. Указ. соч. С. 24.

государстве и обществе, облегчают или затрудняют преступную деятельность<sup>306</sup>.

По мнению Г.К. Утибаева, применительно к современному законодательству о координационной деятельности понятие стратегии должно соответствовать основным направлениям координации, предусмотренным п. 3 Положения о Координационном Совете. Однако надо отметить, что эти общие направления не учитывают конкретную криминальную ситуацию каждого региона, района, города<sup>307</sup>.

С данной позицией следует согласиться, поскольку мы исходим из того, что стратегия представляет долгосрочный план мероприятий, направленный на борьбу с преступностью.

Г.К. Утибаев считает, что другое стратегическое направление координационной деятельности, на наш взгляд, должно заключаться в уменьшении срока между преступлением и наказанием за него, оно должно стать стратегией не только в рамках координационной деятельности, но и всей государственной политики в деле организации борьбы с преступностью<sup>308</sup>.

Думается, что на приоритетных направлениях координационной деятельности необходимо строить стратегию координационной правоохранительной деятельности. Одним из приоритетных и стратегических направлений координационной работы является повышение эффективности деятельности предварительного следствия.

Стратегическим направлением координационной правоохранительной деятельности можно назвать и подбор кадров в правоохранительные органы. По этому вопросу в юридической литературе отмечалось опасение, вызванное "снижением требований к уровню подготовки специалистов для правоохранительных органов, тем более к нравственным качествам претендентов"<sup>309</sup>.

По мнению Г.К. Утибаева, стратегия координационной деятельности - это широкомасштабный план работы правоохранительных органов по наиболее актуальным и приоритетным направлениям коорди-

---

<sup>306</sup> Карпец И.И. Указ. соч. С. 218.

<sup>307</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 146.

<sup>308</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 147.

<sup>309</sup> Рыбальская В.Я. Коррупция в высших учебных заведениях // Организованная преступность и коррупция. 2000. №1. С. 75

национной деятельности, направленный на достижение конкретного результата и рассчитанный на перспективу, учитывающий криминологические факторы<sup>310</sup>.

Таким образом, на основании изложенного, можно предложить следующее определение стратегии координационной правоохранительной деятельности. Стратегия координационной правоохранительной деятельности – это план работы правоохранительных органов по наиболее актуальным и приоритетным направлениям координационной правоохранительной деятельности, рассчитанный на долгосрочную перспективу, учитывающий криминологические факторы и направленный на достижение конкретного результата в борьбе с преступностью.

Теперь перейдем к рассмотрению понятия «тактика координационной правоохранительной деятельности».

Термин «тактика» греческого происхождения, «относящийся к построению войск», составная часть военного искусства, включающая теорию и практику подготовки и ведения боя соединениями, частями, общий план подготовки и ведения боя, боевых операций.

При организации работы по борьбе с коррупционными преступлениями в рамках координационной работы именно данное обстоятельство должно учитываться в первую очередь. В то же время прокурор, как руководитель и организатор координационной правоохранительной деятельности, должен организовать работу определенного порядка, наиболее эффективно используя против коррупционных преступлений полномочия, предоставленные Положением о Координационном совете, по применению ее соответствующих форм, учитывая в каждом случае конкретную ситуацию.

В рамках координационной деятельности выработка тактики деятельности правоохранительных органов также предполагает, что ее участники должны определить: какие конкретно согласованные меры необходимо предпринять по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию определенных видов преступлений; порядок и последовательность применения этих согласованных мер исходя из их эффективности и результативности; в какой форме и в адрес какого

---

<sup>310</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 148.

ведомства реагировать по конечному результату применения совместных мер. Совокупность всех этих форм и способов организации определения направлений деятельности правоохранительных органов может быть названа тактикой координационной деятельности. В казахстанской науке предложено следующее определение тактики координационной деятельности: тактика координационной деятельности – это выработка и реализация членами координационного совещания наиболее оптимальных в данной криминогенной ситуации способов и средств в целях предупреждения и противодействия преступности в ее направлениях и видах<sup>311</sup>.

В казахстанской юридической литературе тактику координационной деятельности предлагается понимать как выработку и реализацию членами координационного совещания наиболее оптимальных в данной криминогенной ситуации способов и средств в целях предупреждения и противодействия преступности в ее направлениях и видах<sup>312</sup>.

В российских трудах выделяется термин «тактика прокурорского надзора», под которым понимается определение и реализация прокурором путей (методов и приемов) наилучшей организации прокурорского надзора и иной деятельности с учетом сложившейся обстановки (жизненной ситуации) в целях достижения наилучших конечных результатов. При этом А.Ю. Винокуров считает, что тактика определяет общую, но наиболее целесообразную линию поведения деятельности прокурора применительно к конкретной обстановке. Это линия не является раз и навсегда постоянной. Она меняется в зависимости от задач, изменения объемов работы, штатных изменений и от многих других факторов. Тактика помогает прокурорам из большого арсенала методов, приемов, способов, методических и научных рекомендаций наиболее целесообразные, рациональные применительно к данной ситуации<sup>313</sup>.

Выделяется тактика проверки – это определение прокурором наиболее рациональных приемов (способов) ее проведения с учетом кон-

---

<sup>311</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 148-149.

<sup>312</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 149.

<sup>313</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2013. С. 111.

кретной обстановки (ситуации) в целях достижения наилучшего результата (полного выявления нарушений законов, полного установления обстоятельств, им способствующих, а также лиц нарушивших эти законы)<sup>314</sup>.

Тактика прокурорского реагирования – применение прокурором в каждом конкретном случае таких правовых средств, которые позволяет достигать лучшего результата (полного устранения нарушений законов и способствующих им обстоятельств, привлечения в случае необходимости к ответственности виновных лиц, предупреждения правонарушений в будущем)<sup>315</sup>.

К тактике координационной правоохранительной деятельности может быть отнесено и предложение Б.Т. Безлепкина о повестке дня координационных совещаний. Он считает, что она может быть двух уровней: по координации долгосрочной деятельности правоохранительных органов и по координации оперативно-розыскной и следственной работы по конкретным уголовным делам или группе дел, получивших широкий общественный резонанс<sup>316</sup>. Данное определение не затрагивает тактику координационной правоохранительной деятельности.

С учетом изложенного, можно предложить следующее определение тактики координационной правоохранительной деятельности - это определение рациональных и эффективных приемов и средств членами Координационного совета в конкретной ситуации, выработанных и рекомендованных в целях борьбы с преступностью.

В последнее время все более актуальными становятся тенденции использования четвертой ветви власти, как часто именуют СМИ, в деле борьбы с преступностью.

По В.И. Рохлина, правоохранительным органам следует предусмотреть обеспечение СМИ той информацией, которая может быть и должна быть дана без ущерба для их интересов, а также обеспечить быстрое и адекватное реагирование на сигналы СМИ<sup>317</sup>.

---

<sup>314</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2013. С. 111.

<sup>315</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2013. С. 111.

<sup>316</sup> Безлепкин Б.Т. Указ. соч. С. 212.

<sup>317</sup> Рохлин В.И. Указ. соч. С. 23.

В то же время такой тактический шаг со стороны государства в Казахстане, как отделение предварительного следствия от правоохранительных органов и образование Государственного следственного комитета, на наш взгляд, не оправдал себя именно из-за принятия этой меры без учета фактического состояния дел и мнения правоохранительных органов. В итоге, просуществовав лишь несколько лет, Государственный следственный комитет был упразднен. Между тем опасения о возможных негативных последствиях данного нововведения были высказаны практическими работниками правоохранительных органов Казахстана сразу же после образования нового органа<sup>318</sup>. Так, Ж.А.Туякбаев заранее предполагал, что это обстоятельство существенно отразится на координационных функциях прокуратуры в сторону ухудшения<sup>319</sup>. Примером обоснованной и верной тактики деятельности правоохранительных органов можно назвать то обстоятельство, что во многих странах Западной Европы отношения полиции и населения строятся на том предположении, что граждане лучше полиции владеют ситуацией в микрорайоне, знают симптомы того или иного явления<sup>320</sup>.

Другим же понятием, требующим выработки четкого определения, является методика координационной правоохранительной деятельности.

Следует отметить, что в литературе выделяют методику прокурорского надзора, под которым понимается совокупность приемов и методов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельств<sup>321</sup>. Методика охватывает комплекс (систему) методов и приемов, которые прокурор может применить в целях достижения той или иной задачи<sup>322</sup>.

---

<sup>318</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 150.

<sup>319</sup> Туякбаев Ж.А. Развитие прокуратуры Казахстана в период государственно-правовых реформ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 21-22.

<sup>320</sup> Дашков Г.В. Указ. соч. С. 180.

<sup>321</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2013. С. 113.

<sup>322</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2013. С. 114.

Приемы обычно подразделяются на организационные, тактические и технические. Организационные приемы охватывают организационную сторону прокурорского надзора и призваны обеспечить своевременность поступления в прокуратуру и обработки информации о тех или иных правонарушениях, оптимизацию планирования работы, рационализацию труда прокуроров. Тактические приемы – это использование рекомендаций обобщенного передового опыта, сведений из логики, психологии, научной организации труда для решения обоснованности целесообразности и последовательности применения организационных и правовых средств прокурорского надзора. Технические приемы – это рациональное и активное использование различных технических средств (оргтехники, фото-, видеотехники) в целях совершенствования организации работы по надзору за исполнением законов, организации труда на научной основе и т.д.<sup>323</sup>

В свою очередь методика координационной деятельности – это совокупность способов, форм и средств воздействия на процесс предупреждения, выявления и расследования преступлений и обстоятельств их совершения, основанная на субъективных качествах участников координационной деятельности и объективных условиях, в которых она осуществляется<sup>324</sup>.

Анализируя выше приведенные мнения ученых, считаем возможным предложить следующее определение методики координационной правоохранительной деятельности. Методика координационной правоохранительной деятельности – это комплекс (система) методов и приемов, рекомендованные Координационным советом, которые могут применить правоохранительные органы в целях борьбы с преступностью.

Таким образом, на основании изложенного, можно сделать следующие выводы.

Следует четко разделять понятия "стратегия", "тактика" и "методика" координационной правоохранительной деятельности.

Стратегия координационной правоохранительной деятельности – это выработанный Координационным советом план работы правоох-

---

<sup>323</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2013. С. 114.

<sup>324</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 151.



ранительных органов по наиболее актуальным и приоритетным направлениям координационной правоохранительной деятельности, рассчитанный на долгосрочную перспективу, учитывающий криминологические факторы и направленный на достижение конкретного результата в борьбе с преступностью.

Тактика координационной правоохранительной деятельности – это определение рациональных и эффективных приемов и средств членами Координационного совета в конкретной ситуации, выработанных и рекомендованных в целях борьбы с преступностью.

Методика координационной правоохранительной деятельности – это комплекс (система) методов и приемов, рекомендованные Координационным советом, которые могут применить правоохранительные органы в целях борьбы с преступностью.

Тактика координационной правоохранительной деятельности охватывается стратегией.

### **3.2. Проблемы и перспективы развития законодательных основ координации деятельности правоохранительных органов**

Следует отметить, что в юридической науке еще в 1950-е годы была отмечена необходимость законодательного урегулирования координационной правоохранительной деятельности, и она продолжает сохраняться и до настоящего времени.

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Казахстане является одной из важнейших задач органов прокуратуры.

Большое значение в этом направлении деятельности безусловно играет Указ Президента РК "Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью", закрепивший принципы и формы координации, основы координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

Вместе тем определенные проблемы остаются, поскольку нормативная регламентация координации деятельности правоохранительных

органов в борьбе с преступностью в действующем законодательстве Казахстана о прокуратуре является не идеальной.

Наличие спорных точек зрения в юридической науке и практике применения этих норм свидетельствуют, что проблема еще не решена полностью. Профессор В.В. Клочков отмечал, что основными типами деятельности прокуратуры являются надзорная функция и функция уголовного преследования, а неосновными - участие в правотворчестве и координационная деятельность. Соответственно, основным типом реализуется основная функция прокуратуры, неосновным типом - неосновная функция<sup>325</sup>.

Позволив себе не согласиться с данным мнением, нельзя сказать, что какие-либо функции являются основными, а какие-либо нет. В силу его законодательного закрепления прокуратура должна равным и должным образом выполнять все задачи, возложенные на нее законодательством РК.

По утверждению И.Ж. Бахтыбаева, "приоритетные направления координационной деятельности, прежде всего, важны не для всех регионов, а лишь для регионов с неблагополучной криминогенной ситуацией. В Казахстане основной задачей координационных совещаний является определение основных приоритетов в работе правоохранительных органов, регионов с наиболее неблагоприятной криминогенной обстановкой"<sup>326</sup>.

Безусловно, необходимо усиливать меры по борьбе с преступностью в регионах, в которых криминогенная обстановка сложнее, но в целях профилактики и предупреждения преступности необходимо уделять внимание всем регионам в равной степени.

Нередко выражаются мнения, что в деятельности по координации работы по предупреждению преступности необходимо привлечь органы местной исполнительной власти. Так, Д.С. Чукмаитов полагает, что "в целях координации работы по предупреждению преступности, необходимо создать в органах представительной или исполнительной

---

<sup>325</sup> Клочков В.В. Деятельность прокуратуры: типология, классификация // Прокуратура, законность, государственный контроль. М., 1995. С. 30.

<sup>326</sup> Бахтыбаев И.Ж. Координация деятельности по борьбе с преступностью в Казахстане // Законность. 2001. №11. С. 38.

власти постоянно действующие комиссии, которые должны возглавить один из руководителей маслихата либо акимата. Эти комиссии должны обеспечить взаимное информирование и координацию деятельности широкого круга государственных органов, неправительственных объединений, СМИ, коммерческих структур и отдельных представителей общественности по профилактике правонарушений и обеспечению общественного порядка"<sup>327</sup>.

Следует отметить, что у каждого государственного органа предусмотрен свой функционал, и поэтому борьбой с преступностью все же должны заниматься правоохранные органы.

В юридической литературе были высказаны предложения практических работников, затрагивающие тактику деятельности правоохранительных органов в рамках участия в координационной деятельности. Так, необходимость законодательной разработки по внедрению нижеследующих предложений в полной мере связана с тактикой деятельности правоохранительных органов в рамках координационной деятельности. Суть их в следующем:

- необходимо внедрить государственно-правовую защиту свидетелей и потерпевших, оказывающих помощь в разоблачении организованных преступных групп на стадиях предварительного и судебного следствия;

- нужно предусмотреть изъятие из материалов уголовного дела сведений о личности потерпевших и свидетелей;

- заместителям прокуроров районов, городов также должно быть предоставлено право продления срока содержания под стражей<sup>328</sup>.

С данным мнением трудно не согласиться, институт защиты свидетелей стал бы обстоятельством, позволившим Казахстану встать в этом вопросе в ряд с другими развитыми странами, в которых эта система защиты работает эффективно.

---

<sup>327</sup> Чукмаитов. Д.С. Предупреждение правонарушений на региональном и местном уровне // Проблемы совершенствования правовых основ борьбы с преступностью и деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан и стран ближнего зарубежья (материалы Международной научно-практической конференции). Часть 1. - Алматы, 2004. - С. 31-32.

<sup>328</sup> Утибаев Г.К. Указ. соч. С. 149.

Применительно к координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью необходимо, чтобы инициатором вопроса совершенствования законодательства выступила именно прокуратура, поскольку для этого она обладает всем необходимым арсеналом средств и актуальной информации.

Как отмечают российские специалисты, для повышения эффективности координационной деятельности в первую очередь заслуживают внимания предложения о подготовке основ координации деятельности государственных органов по борьбе с преступностью. Наличие такого нормативного правового акта, принятого в виде федерального закона, позволило бы обеспечить объединение усилий в борьбе с преступностью не на ведомственной (прокурорской), а на государственной основе, в рамках, определенных законом<sup>329</sup>.

Это также актуально и для Казахстана, поскольку такого нормативного правового акта пока не принято. Ведь современная преступность характеризуется транснациональными, организованными чертами, обрастает международными связями, и это требует взаимодействия всех правоохранительных органов на всех уровнях, не только в пределах РК, но и Таможенного союза и стран СНГ, а также иных зарубежных стран. Координационному совету следует оптимизировать свою деятельность, а прокуратуре инициировать внесение изменений и дополнений в действующие подзаконные акты, регулирующие правовой статус правоохранительных органов, на предмет их обязанности участвовать в координационной деятельности, а также ответственности за нарушение таких требований.

Заслуживает внимания и проблема четкого правового урегулирования компетенции участников координационной деятельности, их ответственности за невыполнение согласованных мероприятий, особенно в сфере уголовного правоприменения в отношении организованной преступности и коррупции. Несовершенство законодательства приводит к тому, что основную ответственность за состояние борьбы с организованной преступностью несут органы внутренних дел, тогда

---

<sup>329</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 104

как другие обеспечивают только отдельные направления этой борьбы. Это приводит к тому, что работники одного органа правоохранительной системы стремятся изолироваться от других органов, замыкаясь в рамках своей компетенции, не делятся друг с другом информацией криминального характера, не согласовывают проводимые в отношении одних и тех же лиц оперативные мероприятия. Это отрицательно сказывается на результатах в выявлении и пресечении преступлений. Для исправления такого положения прокурор в рамках координационной деятельности должен принимать меры по согласованности таких действий, в том числе путем вынесения подобных вопросов для обсуждения на рабочих или координационных совещаниях<sup>330</sup>.

Также недостаточно четко регламентирована нормативно-правовая база координационной функции прокуратуры, из-за чего на практике по-разному определяются формы сотрудничества, методы контроля и реализация согласованных мероприятий. Законодатель, возложив ответственность по координации деятельности правоохранительных органов на прокуроров, в то же время не конкретизировал их полномочия. По мнению многих прокуроров, как и раньше координационная деятельность органов прокуратуры ограничивается только созывом совещаний, образованием рабочей группы, назначением ответственных лиц и, в основном, обсуждением вопросов борьбы с преступностью<sup>331</sup>.

На наш взгляд, ввиду того, что в соответствии с Положением о Координационном совете она обладает правом издания актов, необходимо внести изменения, которые бы определили обязательный, нормативный характер данных актов для всех членов Координационного совета и соответственно правоохранительным органам.

Таким образом, приведенные выше предложения, на наш взгляд, будут способствовать дальнейшему развитию законодательства Казахстана в направлении совершенствования правоохраны.

---

<sup>330</sup> Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт. 2013. С. 106.

<sup>331</sup> Журсимбаев С. К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник. Алматы: NURPRESS, 2010. С. 120.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ содержания теоретических концепций позволяет прийти к выводу о значимости координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и особой роли в этом прокуратуры РК.

Реалии сегодняшнего дня свидетельствуют о том, что правоохранительным органам необходимо активизировать деятельность по профилактике и предупреждению преступлений. В свою очередь государству требуется обратить внимание и повысить уровень социально-экономических гарантии работникам правоохранительных органов, поскольку от этого зависит повышение эффективности деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

Правоохранительные органы, в том числе и в рамках координационной правоохранительной деятельности, не в силах воздействовать на причины преступности, но современные тенденции роста преступности объективно определяют необходимость направленных методичных и четких действий правоохранительных органов, которые должны находиться под постоянным и целенаправленным руководством и контролем со стороны прокуратуры, против этих тенденций.

Повышение значимости Координационного совета будет способствовать повышению эффективности и результативности координационной правоохранительной деятельности. В этом должны помочь стратегия, тактика и методика, вырабатываемые Координационным советом. Это обусловлено ростом и состоянием преступности.

Объективно возникла необходимость в совершенствовании правовой регламентации координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

**АБДРАХМАНОВА БИБИГУЛЬ СЕРИККЕЛЬДИЕВНА**

**Координация  
прокуратурой деятельности  
правоохранительных органов  
в борьбе с преступностью  
(на примере законодательства  
Республики Казахстан)**

**Монография**

**Верстка: Штайгер Н.В.**

**Технический редактор: Силантьева Э.С.**

Сдано в печать 20.07.2013 г. Подписано в печать 30.07.2013 г.

Формат 60x84  $\frac{1}{16}$  Гарнитура TimesNewRoman.

Отпечатано на Riso. Бумага «Снегурочка»

Усл.печ.л.12,5. Тираж 500 экз. Первый завод

г. Алматы, ул. Байзакова, 289, комната 131, [legal@topmail.kz](mailto:legal@topmail.kz)



**ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР  
ОБЩЕСТВЕННОГО ФОНДА  
"ИНТЕРЛИГАЛ" в КАЗАХСТАНЕ**