

ФОРМЫ КООРДИНАЦИИ ПРОКУРАТУРОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ И ИНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

В статье анализируется сущность и содержание координационной деятельности прокуратуры, определяются и исследуются ее формы реализации. Отмечается, что нормативно определенный перечень ключевых форм координационной деятельности не является исчерпывающим, и в практической деятельности прокуратуры возможно применение и иных форм координации, которые могут оказаться более эффективными и перспективными в решении отдельных вопросов обеспечения законности, правопорядка и организации борьбы с преступностью. Как показала практика координационной деятельности прокуратуры, разработка и определение различных форм координации вызваны необходимостью приведения соответствия деятельности правоохранительных органов условиям сложившейся конкретной криминогенной ситуации, творческого подхода к поиску наиболее оптимальных и эффективных путей решения возникших в этой связи задач, преодоление которых могло бы стать возможным при минимальных затратах людских сил, материальных и иных ресурсов. Степень высоты уровня функциональной состоятельности прокуратуры во многом определяется ее целенаправленной и активной деятельностью в поиске оптимальных форм координации. Так, одним из путей реализации координационной деятельности являются полномочия прокуроров по разработке и созданию различных нормативных правовых актов, опосредующих ту или иную форму координации. Изложенные факты координационной практики прокуратуры Республики Казахстан, с одной стороны, свидетельствуют о схожести форм объединения усилий органов, ведущих уголовный процесс, в рамках координационной деятельности прокуратуры в России и Казахстане, а, с другой стороны, нацеливают российских прокуроров на возможность при определенных условиях использования данного опыта при реализации координационных и надзорных полномочий.

В целом основные формы координации используются многими прокуратурами государств-участников СНГ. Правильный выбор и применение различных форм координации и межведомственного взаимодействия способствует повышению эффективности деятельности государственных органов по укреплению законности, борьбе с преступностью и иным правонарушениями.

Ключевые слова: координационная деятельность прокуратуры, формы координации, взаимодействие с судом.

Координационная деятельность прокуратуры, также как и все иные виды правоохранительной деятельности имеет свои формы и содержание, которые взаимосвязаны, взаимообусловлены и в значительной степени активно влияют на процессы качественных и количественных изменений происходящих в этой сфере деятельности [1, с. 84]. Каждый вид координационной деятельности прокуратуры имеет строго определенную форму, структурно организован и содержателен.

Содержание координационной деятельности прокуратуры можно определить как «единство всех ее составных элементов, свойств, внутренних процессов, связей, противоречий и тенденций» [2, с. 471]. В свою очередь внешним проявлением содержания, способом ее существования в окружающей действительности является та или иная форма деятельности.

В юридической литературе общепризнано существование у каждого объекта правовых отношений внутренней и внешней формы. При этом, под внутренней формой объекта право-

отношения понимается способ связи элементов целого, его структура. Внешняя форма – это внешняя граница, внешний образ объекта правоотношения, она «выражает и обеспечивает его связь с другими явлениями» [3, с. 150]. Названные выводы могут быть использованы и для определения правовой сущности форм координационной деятельности прокуратуры. Они обуславливают неразрывную связь форм «прокурорской» координации правоохранительной деятельностью, направленной на обеспечение законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Основные формы координационной деятельности прокуратуры нашли отражение в Положении о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью [4]. К ним относятся:

- взаимный обмен оперативной и другой информацией о состоянии преступности и законности;
- планирование и реализация скоординированных мероприятий, направленных на ак-

тивизацию борьбы с преступностью и правонарушениями;

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

– создание межведомственных рабочих групп;

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

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

– издание совместных актов;

– совместное проведение пресс-конференций, «круглых столов» с обсуждением проблем борьбы с преступностью;

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

– оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности правоохранительных органов в процессе борьбы с преступностью.

Таким образом, нормативно определен перечень ключевых форм координационной деятельности, использование которых определяется ее участниками исходя из конкретной обстановки, сложившейся в определенном регионе или в масштабах всего государства. Вместе с тем, в данном положении определено, что в правоприменительной деятельности является возможным «использование иных форм координации, выработанных практикой и не противоречащих Положению о Координационном совете». Отсюда следует, что перечень названных в Положении форм координации не является исчерпывающим, и в практической деятельности прокуратуры возможно применение и иных форм координации, которые могут оказаться более эффективными и перспективными в решении отдельных вопросов обеспечения законности, правопорядка и организации борьбы с преступностью.

Положение о координации деятельности правоохранительных органов Российской Федерации по борьбе с преступностью [5] также

в нормативном порядке определяет основные формы координации, большинство которых по существу являются схожими с формами координации, используемыми прокуратурой, правоохранительными и иными органами Республики Казахстан. К их числу относятся, в частности, такие формы координации как: проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов; обмен информацией по борьбе с преступностью; совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения практики совместной деятельности, выявления и распространения положительного опыта и др., изложенные только в несколько иной интерпретации, чем в Положении КС РК.

В контексте изложенного примечательно, что существенным по своему содержанию объединяющим началом координационной деятельности прокуратуры Казахстана и России является то, что в обоих государствах законодательно определен перечень форм координационной деятельности прокуратуры не является исчерпывающим. Так, например, в практической деятельности российской прокуратуры, так же как и в казахстанской, применяются и иные формы координации. В этом аспекте, в деятельности прокуратур РФ Ф.М. Кобзарев выделяет такие формы координации, как «совместная разработка правоохранительными органами предложений для включения их в региональные и местные программы борьбы с преступностью, принимаемые соответствующими органами государственной власти субъектов федерации или органами местного самоуправления, а также согласованное участие в организации исполнения этих программ, проведение межведомственных совещаний, совместных коллегий правоохранительных и других органов» [6, с.15].

Названные формы координации не содержатся и в Положении о КС РК, однако, также как и в России, применяются в практической деятельности прокуратуры Республики Казахстан. Так, например, им отведено существенное место при разработке Координационным Советом Актюбинской области вопросов программ «Профилактика преступности – дело всех и каждого» 2015 года, «О состоянии законности

и эффективности, принимаемых государственными органами мер по внедрению в обществе принципа нулевой терпимости к правонарушениям и беспорядкам» на 2015 год и др.

В вопросах определения многообразия форм координационной деятельности прокуратуры, Ю.В. Капитонова также констатирует факт о том, что в практике правоприменительной деятельности прокуратуры могут быть разработаны и иные широко применяемые формы координации, в числе которых она выделяет «совместный анализ преступности, как в целом, так и по регионам, предприятиям, видам преступлений; изучение причин и условий, способствующих совершению преступлений и иных правонарушений; проверка выполнения ранее принятых координационными совещаниями решений и др.» [7, с. 164].

Аналогичный подход к определению перечня форм координационной деятельности прокуратуры прослеживается в законодательстве и в практике правоприменения других стран СНГ. Так, например, в Кыргызской Республике помимо указанных в законодательных актах форм координации, в рамках деятельности координационного совещания правоохранительных органов, в органах прокуратуры созданы постоянно действующие штабы, куда входят работники милиции, налоговой и финансовой инспекции, которые возглавляются заместителями прокуроров области и прокурорами городов и районов. Штабами разрабатываются планы мероприятий по активации и усилению борьбы с конкретными категориями преступлений и графики выездов членов штабов в регионы для оказания практической помощи [8, с. 301].

Как показала практика координационной деятельности прокуратуры, разработка и определение различных форм координации, не определенных законодателем, как правило, вызвано необходимостью приведения соответствия деятельности правоохранительных органов условиям сложившейся конкретной криминальной ситуации, творческого подхода к поиску наиболее оптимальных и эффективных путей решения возникших в этой связи задач, преодоление которых могла бы стать возможным при минимальных затратах людских сил, материальных и иных ресурсов. Фактически здесь речь идет о том, что в условиях современ-

ных стремительно происходящих социально-экономических перемен, всеобщего кризиса, инфляции, переоценки социальных ценностей, развития новых более изощренных форм преступности, а соответственно и разработки органами государственной власти новых методов и способов борьбы с ними, прокуратура, как государственный орган, наделенный координационными полномочиями, должна быть в авангарде всех созидательных сил государства и общества, обеспечивающих стабильность, правопорядок и безопасность развития общественных отношений, складывающихся в современных условиях развития государства. Данная высокая миссия, возложенная государством на прокуратуру, обязывает ее, как говорится, «всегда быть на высоте», отличаться в своей деятельности высокой степенью коммуникабельности, творческой изобретательностью и непреклонной настойчивостью и требовательностью в вопросах обеспечения законности, правопорядка, восстановления социальной справедливости и создания необходимых условий, способствующих обеспечению реализации прав, свобод и законных интересов гражданина и человека, признанных в соответствии с действующим законодательством, высшей ценностью государства. Таким образом, степень высоты уровня функциональной состоятельности прокуратуры во многом определяется ее целенаправленной и активной деятельностью в поиске оптимальных форм координации.

Как свидетельствуют об этом результаты теоретических исследований и практики правоохранительной деятельности, вопросы определения форм координационной деятельности прокуратуры многогранны и содержат в своем составе различные пути реализации. На наш взгляд, одним из путей ее реализации является полномочия прокуроров по разработке и созданию различных нормативных правовых актов, опосредующих ту или иную форму координации, которые могут быть облачены в правовую форму в виде приказов, распоряжений, положений и др., изданных прокурорами в целях дальнейшего совершенствования правового регулирования координации.

Исходя из подобного рода методологических установок, прокуратурой Актюбинской области и Департаментом внутренних дел об-

ласти разработано совместное распоряжение руководителей правоохранительных органов «О порядке выезда на места происшествия», являющееся по существу одной из форм координации.

Следует пояснить, что необходимость разработки данного совместного распоряжения вызвана тем, что практика расследования и судебного рассмотрения уголовных дел по особо тяжким преступлениям против личности свидетельствует о наличии проблемных вопросов при производстве первоначальных следственных действий. Так, с момента поступления сообщения о совершенном правонарушении на место происшествия выезжает значительное количество сотрудников правоохранительных органов, в том числе не имеющие непосредственного отношения к раскрытию и расследованию преступления. В результате утрачиваются значимые для правильного разрешения дела фактические данные, содержащие следы преступления, теряется возможность их дальнейшего использования в качестве доказательств, создаются дополнительные трудности для службы криминалистики и т. д.

Названные обстоятельства привели к необходимости определить специальный порядок выезда следственно-оперативных групп и процессуальных прокуроров на места происшествия по особо тяжким преступлениям против личности и преступлениям, имеющим общественный резонанс.

Совместным распоряжением руководителей правоохранительных органов «О порядке выезда на места происшествия» определено, что посещение остальными сотрудниками правоохранительных органов места происшествия разрешается с согласия следователя, осуществляющего осмотр места происшествия только после проведения необходимых первоначальных мероприятий по осмотру, фиксации и изъятию вещественных доказательств.

Как показала практика, названная форма координации, в детализированном порядке обеспечивающая все возможные пути установления истины события преступления и сохранения значимых для правильного разрешения дела фактических данных, содержащих следы преступления на месте происшествия, послужила необходимым условием в деле повышения

уровня раскрываемости названных категорий преступлений и качества расследования.

В другом случае, эффективной оказалась такая форма координации, как организация и создание Штаба по защите прав предпринимателей, созданного на основании Положения «О Штабе по защите предпринимателей», утвержденного приказом прокурора Актюбинской области от 1 февраля 2015 года, предназначенного для реализации поставленных Генеральным Прокурором Республики Казахстан задач по защите предпринимательства. В частности, Штаб в ходе осуществления возложенных на него обязанностей вправе:

- запрашивать и получать в установленном порядке от структурных подразделений прокуратуры области, прокуратур районов и города Актобе сведения, документы и материалы, необходимые для осуществления задач и функций, возложенных на Штаб;

- пользоваться в установленном порядке информационными банками данных УКПСиСУ по Актюбинской области;

- вносить прокурору области предложения о проведении проверок и формах их реализации;

- осуществлять иные действия для выполнения задач и функций Штаба.

Штаб осуществляет свою деятельность в тесном взаимодействии с Палатой предпринимателей Актюбинской области и другими бизнес-ассоциациями, а также при необходимости с другими государственными органами области в рамках заключенных Меморандумов о взаимодействии.

Штаб осуществляет свои задачи через экспертный совет, предметно-сквозную и мобильную группы, которые входят в состав штаба. При этом, экспертный совет является консультативно-совещательным органом, деятельность которого направлена на выявление системных проблем в сфере предпринимательства, с выработкой конкретных предложений по их устранению.

Предметно-сквозная группа по существу представляет собой рабочий орган, осуществляющий аналитическую деятельность в сфере защиты прав предпринимателей во взаимодействии со структурными подразделениями прокуратуры области.

Мобильная группа представляет собой рабочий орган, который создан с целью оперативного и результативного вмешательства прокуроров на каждый факт нарушения прав предпринимателей со стороны местных исполнительных и государственных органов.

Деятельность Штаба обеспечивается одним из сотрудников Управления по надзору за законностью в социально-экономической сфере прокуратуры области, на которого возложена обязанность осуществления надзора за применением законов о предпринимательстве.

Практика деятельности Штаба по защите предпринимателей, несмотря на небольшой срок своего существования, оказалась востребованной и весьма значимой в вопросах правовой защиты предпринимательства в целом, и в вопросах обеспечения прав и свобод каждого отдельно взятого предпринимателя. Об этом свидетельствуют поступление в органы прокуратуры многочисленных положительных отзывов от субъектов предпринимательства, полученных в результате деятельности Штаба, и в особенности по вопросам незаконного вмешательства государственных органов в деятельность предпринимателей и приводящим к причинению вреда их деятельности и убыткам; выявлению и устранению системных проблем и административных барьеров в предпринимательстве и выработки путей их решения; анализа причин и условий нарушений права предпринимателей и принятие мер по их предупреждению и недопущению; разработки рекомендаций государственным и местным исполнительным органам по вопросам принятия мер по устранению нарушений законности, причин и условий, способствующих нарушению прав предпринимателей и др.

На наш взгляд, практика организации такой координационной формы деятельности прокуратуры как Штабов по защите прав предпринимателей может быть распространена не только по Актюбинской области, но и в пределах всех регионов Республики Казахстан и стран ближнего зарубежья входящих в состав стран участников СНГ.

Анализ законодательства и практики координационной деятельности прокуратур государств-участников СНГ, определяющие формы координации, свидетельствует о том, что

данное законодательство и практика правоприменения в большинстве своем характеризуется высокой степенью схожести. Объяснением этому, по нашему мнению, служит факт единства генезиса и эволюции их происхождения, так как правовые, теоретические и практические основы координационной деятельности многих прокуратур, теперь уже различных государств, сформированы еще в бытность Союза ССР, когда все союзные республики осуществляли свою правовую деятельность в условиях единой правовой системы и правовой идеологии. Иначе говоря, твердо устоявшиеся сегодня в сфере координационных отношений правовые постулаты координационной деятельности прокуратуры, в большинстве своем рецептированы из норм советского права и практики координационной деятельности советской прокуратуры, что создает основы и дополнительные предпосылки для налаживания координационных отношений в сфере международного сотрудничества на уровне государств – участников СНГ.

В контексте сказанного, следует отметить, что сотрудничество прокуратур в рамках созданного в 1995 году совместным решением генеральных прокуроров государств-участников СНГ Координационного совета генеральных прокуроров (КСГП) является насущной необходимостью. Оно позволяет на постоянной основе реализовывать комплекс мер, направленных на расширение пределов сотрудничества прокуратур стран СНГ в вопросах международной защиты прав и свобод гражданина, укреплению законности и правопорядка, организации борьбы с преступностью, разработки предложений по вопросам сближения национальных законодательств, определения форм совместной координационной деятельности и т.д.

В настоящее время прокуратуры государств-участников СНГ органично связаны многосторонними соглашениями о сотрудничестве в борьбе с терроризмом, экстремизмом, коррупцией, торговлей людьми, органами и тканями человека, а также международными соглашениями в сфере защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних. В рамках реализации указанных соглашений, применяются различные формы координации, выраженные в виде проведения двусторонних и многосторонних встреч, консультаций специалистов

по наиболее проблемным вопросам, встречи работников органов прокуратуры для разрешения вопросов, возникающих при рассмотрении запросов о выдаче и правовой помощи по уголовным делам, организовываются и проводятся международные научно-практические конференции, «круглые столы» и семинары по наиболее актуальным вопросам прокурорской деятельности, осуществляется совместная работа над проектами межгосударственных и межправительственных соглашений по вопросам противодействия преступности, обмен статистической информацией и методическими пособиями, проводятся международные мероприятия, направленные на подготовку и повышение квалификации кадров.

Как видно из изложенного, прокуратуры стран СНГ в сфере международной координационной деятельности правомочны использовать весь арсенал основных форм ее осуществления, предусмотренных законодательными актами о координации и выработанных практикой правоприменительной деятельности прокуратур государств-участников СНГ.

В заключение необходимо обратить внимание еще на один аспект форм координационной деятельности прокуратуры, который в условиях сегодняшнего дня требует особой регламентации и проведения специальных исследований.

Так, важной составляющей координационной деятельности прокуратуры, является налаживание конструктивного взаимодействия с судами с соблюдением принципов независимости судей, невмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия.

Это взаимодействие в рамках координации 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 повышению качества досудебного расследования;

3) совместная работа по подготовке нормативных правовых актов в сфере уголовного права и уголовного судопроизводства;

4) проведение совместных семинаров и конференций, посвященных проблемам расследования уголовных дел, участие в работе по повышению квалификации прокуроров и следователей;

5) подготовка совместных информационных писем, справок, обзоров по вопросам, связанным с досудебным расследованием, судебной следственной практикой.

Необходимость такого тесного взаимодействия с судом обусловлено тем, что именно суды располагают наиболее значимой информацией о судебной практике по делам о преступлениях и уголовных проступках, от них во многом зависит выработка единообразного подхода к применению норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, они формируют «карательную» практику по борьбе с преступностью, оказывая тем самым существенное профилактическое влияние на данное антисоциальное явление.

Вследствие этого, в постоянную практику вошло приглашение представителей судебной власти на заседание координационных советов по вопросам борьбы с преступностью, в том числе и проблемам досудебного расследования, совместное проведение семинаров и конференций, участие судей в повышении квалификации прокурорских работников и использование других форм взаимодействия, предусмотренных Положением о Координационном совете.

Изложенные факты координационной практики прокуратуры Республики Казахстан также свидетельствуют о схожести форм объединения усилий органов, ведущих уголовный процесс, в рамках координационной деятельности прокуратуры в России и Казахстане, а, с другой стороны, нацеливают российских прокуроров на возможность при определенных условиях использования данного опыта при реализации координационных и надзорных полномочий.

12.09.2015

Список литературы:

1. Административное право РК. – Алматы. 1996. – С. 84.
2. Алексеев, П.В. Философия: учебник / П.В. Алексеев, А.В. Панин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ПРОБОЮЛ Грачев С.М., 2000. – С. 471.
3. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Издательство БЕК, 1996. – С. 150.
4. Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью: указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 г. № 68 // Собрание актов Президента и Правительства республики Казахстан. – 2011. – № 37. – Ст. 439.

5. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: указ Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 (ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1958.
6. Кобзарев, Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью / Ф.М. Кобзарев. – М.: Изд-во ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 1999. – С. 15.
7. Капитонова, Ю.В. Основы координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью / Ю.В. Капитонова. – Электронный ресурс. Дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.11. – М.: РГБ, 2003. – С.164.
8. Шаршеналиева, А.Ш. Вопросы борьбы с экономической преступностью в условиях перехода к рынку: дис. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата / А.Ш. Шаршеналиева. – М., 1999.

Сведения об авторе:

Абдиров Нургалым Мажитович, прокурор Актюбинской области Республики Казахстан,
соискатель Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
010006, г. Актюбе, Республика Казахстан, ул. Отегена Сеитова, 6,
тел. 8(701)5396272, e-mail: 7132101@prokuror.kz