

УТВЕРЖДАЮ
Начальник Московского
университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

генерал-лейтенант полиции
И.А. Калинин

« 18 » _____ 2018 г.

ОТЗЫВ
ведущей организации на диссертационное исследование
Абдирова Нургалыма Мажитовича на тему:
«Координационная деятельность прокуратуры по обеспечению
законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике
Казахстан»,
представленное на соискание учёной степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертационное исследование Абдирова Н.М. посвящено актуальной для теории и практике проблематике – координационной деятельности, осуществляемой большинством прокуратур государств-участников СНГ, в том числе прокуратурой Республики Казахстан, в сфере обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

На значимость и необходимость повышения эффективности этого направления прокурорской деятельности неоднократно обращали внимание в своих выступлениях главы государств как Российской Федерации В.В. Путин¹, так и Республики Казахстан Н.А. Назарбаев².

В диссертации справедливо отмечено, что объединение усилий правоохранительных структур и других государственных органов Республики Казахстан, согласованность, а, зачастую и совместность их деятельности, способны в существенной мере оказать положительное влияние на состояние законности и правопорядка, внести значительный вклад в повышение результативности борьбы с преступностью в стране.

Исходя из наличия в координационной деятельности, осуществляемой

¹ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 15.02.2018 // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56863>.

² Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050»: новый курс состоявшегося государства от 14 декабря 2012 г. // Респ. газ. «Казахстанская правда». -2012.- 15 дек. - № 437-438.

прокуратурой Республики Казахстан ряда особенностей по предмету, кругу участников, объёму прокурорских полномочий по сравнению с подобной деятельностью прокуратур других государств, в этой деятельности имеются различные проблемы теоретического и прикладного характера, которые касаются правовых и организационных сфер и требуют своего разрешения, в том числе посредством проведения научных исследований.

В диссертации с полным основанием указывается на недостаточность в настоящее время исследований вопросов координационной деятельности казахстанской прокуратуры, в том числе связанной с сущностью и спецификой этой деятельности, предметом, основными направлениями и пределами её осуществления, координационными полномочиями прокурора, правовыми средствами их реализации и др.

Приведённые в исследовании данные опросов участников координационной деятельности и примеры координационной практики республиканской прокуратуры свидетельствуют о наличии различных подходов к организации и осуществлению координации, оценке её эффективности, имеющихся пробелах в правовом регулировании.

Изложенные факторы предопределили необходимость проведения научного исследования комплекса теоретических и прикладных проблем координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан и по его результатам выработки научно обоснованных предложений по повышению эффективности этой деятельности, а также по совершенствованию нормативно-правового регулирования данного направления деятельности прокуратуры.

В связи с изложенным можно сделать вывод о несомненной актуальности темы проведённого соискателем исследования.

Цель диссертационного исследования, состоящая в разработке теоретических положений и практических рекомендаций в области совершенствования координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан и оптимизации её осуществления в современных условиях, соискателем достигнута вследствие полного решения поставленных задач.

Объект и предмет исследования определены автором диссертации корректно и в полной мере соответствуют заявленной теме.

Результаты изучения диссертации позволяют делать вывод о **самостоятельном** характере проведённого исследования и наличии **научной новизны** в его выводах и предложениях.

Представленная работа является специально ориентированным исследованием, в котором сформулированы научные положения, раскрывающие теоретические и прикладные проблемы организации и осуществления координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан в современных условиях и на основе полученных результатов сформулирована совокупность научных положений, имеющих существенное значение для повышения эффективности реализации прокурорами координационных полномочий по укреплению законности, правопорядка и борьбе с преступностью в стране.

Исследователем впервые с научных позиций обоснованы значимость и правильность закрепления за прокуратурой республики координационной функции; выделены особенности организации и осуществления прокуратурой координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов в Республике Казахстан; определены пределы, понятия участников (субъектов) координации; охарактеризованы новые формы координации, с формулированием предложений о закреплении ряда положений об этом в нормативном порядке; выявлены правовые и организационные проблемы функционирования региональных координационных советов руководителей правоохранительных и иных государственных органов и определены пути их решения; сформулированы предложения по оценке эффективности координационной деятельности прокуратуры Казахстана и совершенствованию её правового регулирования; с теоретико-правовых позиций обоснованы основные направления развития координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан.

Признаками **научной новизны** обладают, в частности, положения, выносимые на защиту: о том, что прокуратура Республики Казахстан, наделённая конституционными полномочиями осуществлять высший надзор за соблюдением законности на территории республики, в настоящее время является наиболее компетентной государственной структурой, способной качественно организовывать и осуществлять координацию деятельности правоохранительных и других государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в стране; об особенностях координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан по сравнению с подобной деятельностью прокуратур других государств-участников СНГ; предложения диссертанта по формированию основных подходов к оценке эффективности координационной деятельности казахстанской прокуратуры и направлений совершенствования этой деятельности и др.

Несомненной новизной и значимостью обладают выводы и рекомендации соискателя по совершенствованию правовой регламентации координации, а также предложения о разработке научно обоснованных критериев оценки эффективности координации как определённых измерителей полноты достижения целей координационной деятельности, учитывая, что для каждой формы, направления координации должен существовать свой критерий или группа критериев.

Структура диссертации - введение, три главы, включающие восемь параграфов, заключение, список литературы и приложения – соответствуют предъявляемым требованиям и позволяют охарактеризовать работу как целостное, логически непротиворечивое и завершённое исследование.

Первая глава «Сущность, цели и правовые основы координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан» включает три параграфа и посвящена рассмотрению понятия, сущности, целей и правовой основы

координационной деятельности казахстанской прокуратуры. В ней обстоятельно отражён процесс становления, развития и существование этой координационной деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. Проведено историко-правовое сравнение с аналогичной деятельностью прокуратур союзных республик СССР и государств-участников СНГ. Сделан обоснованный вывод о том, что в Республике Казахстан прокуратура вследствие обладания ею многофункциональностью и наделяния широкой надзорной компетенцией по обеспечению законности в стране, в том числе возможностью воздействия на деятельность правоохранительных и других поднадзорных государственных органов, является наиболее приемлемой структурой государства, способной обеспечить на надлежащем уровне консолидацию всех государственных органов, согласованность их действий в противодействии преступности и иным правонарушениям. Одновременно определены цели и задачи прокурорской координации в республике, проведён обстоятельный анализ правовой базы этой деятельности, а также позиций учёных и излагается мнение соискателя о необходимости корректировки ряда законодательных норм, регламентирующих координационную деятельность.

Значимыми для развития теории прокурорской деятельности являются выработка авторской позиции об определении сущности координации, состоящей в осуществлении по месту и времени объединения сил, средств, методов, согласованности и, как правило, совместной деятельности правоохранительных и других государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. При этом координация проводится с подчинением ведомственных интересов государственным, с установлением персональной ответственности соответствующих руководителей за результативность координационных мероприятий, с использованием принципа централизации прокурорской системы, подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Республик Казахстан. Представляет несомненный научный интерес уточнение соискателем целей и задач рассматриваемой координации, состоящих в определении основных направлений борьбы с преступностью на основе анализа состояния преступности, её структуры и динамики, прогнозирования тенденций развития преступности и иных правонарушений; выработке согласованных, в том числе совместных, предложений по совершенствованию законодательства по предмету координационной деятельности; формировании единообразной практики в применении норм законодательства, направленного на борьбу с преступностью и иными правонарушениями и др.

Немаловажное значение для соблюдения принципов равенства субъектов координации, невмешательства в «чужую» компетенцию имеют статусные законы и иные нормативные правовые акты, на основании которых функционируют правоохранительные и другие государственные органы, руководители которых являются членами постоянно действующих

координационных советов. В связи с этим, автором отмечается, что одним из недостатков содержания данных нормативных актов, особенно касающихся правоохранительных органов, является отсутствие в них положений об обязанности участия в рассматриваемой координационной деятельности, а, главное, об обязательности для исполнения работниками этих органов решений координационных советов. Следует выделить обоснованное мнение соискателя о том, что в международно-правовом аспекте не в полной мере используются при координации решения и рекомендации Международной ассоциации прокуроров (МАП), Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП), положения международных договоров о взаимодействии государственных органов в сфере борьбы с преступностью.

Во второй главе «Организация, участники и формы координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан» состоящей из трёх параграфов исследуются вопросы организационного обеспечения, круг субъектов (участников) и формы координационной деятельности прокуратуры. В частности, рассматриваются основные организационные структуры (постоянно действующие координационные советы) и содержание организации координации, осуществляемой прокуратурой. При этом с теоретической и практической позиции заслуживает внимания отсутствие в Республике Казахстан на районном уровне координационных советов, а вместо проведения их заседаний используется основная форма координации – межведомственные совещания. При рассмотрении содержания организации координации диссертантом выделяются такие ключевые элементы, как информационно-аналитическое обеспечение, прогнозирование и планирование, контроль и проверка исполнения координационных мероприятий, ведение учёта работы и делопроизводства координационной деятельности.

В научном отношении представляет несомненный интерес выделение такой эффективной формы координации, как совместные выезды представителей центральных аппаратов прокуратуры, правоохранительных и иных государственных органов республики на места с целью изучения состояния законности и правопорядка в городах и районах и принятия ими неотложных мер по нейтрализации угроз общественной безопасности, правам граждан, профилактики правонарушений, а также формировании в регионах штабов по защите прав граждан в различных сферах отношений (предпринимательской, финансовой, социальной и др.), центров взаимодействия и сотрудничества в области религии.

Третья глава, в которой исследуются проблемы и пути совершенствования координационной деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан, состоит из двух параграфов, посвящена теоретическим и прикладным проблемам координации и содержит научно обоснованные рекомендации по их разрешению и дальнейшему развитию рассматриваемого направления деятельности прокуратуры.

При рассмотрении этих вопросов выделяются концептуальные проблемы,

связанные с соотношением понятий «взаимодействие» и «координация», с выделением и анализом специфики координационной деятельности казахстанской прокуратуры по сравнению с аналогичной деятельностью других государств-участников СНГ, с определением критериев оценки эффективности координационных мероприятий и др.

В частности, автором концентрируется внимание на таких особенностях, как более широкий предмет координации и расширенном составе участников этой деятельности, дополнительном объёме полномочий председателя Координационного совета Республики Казахстан – Генерального прокурора республики и председателей иных координационных советов, в механизме реализации прокурорами координационных полномочий.

Значимыми для развития прокурорской науки и теории внешнего (внесистемного) взаимодействия прокуроров являются раскрытие существа и обоснование соискателем разграничения понятий «взаимодействие» и «координация», его предложения по формированию основных подходов к оценке эффективности координационной деятельности прокуратуры в Республике Казахстан и направлений совершенствования этой деятельности. При этом автором предлагается определение научно обоснованных критериев оценки эффективности координации как определённых измерителей полноты достижения целей координационной деятельности, учитывая, что для каждой формы, направления координации должен существовать свой критерий или группа критериев; ввести обязательность учёта и анализа количественных и качественных показателей координационной деятельности как основных и непосредственных измерителей эффективности; использовать статистический (количественный) и качественный методы оценки (экспертами – вышестоящими прокурорами), а также метод изучения общественного мнения (определение уровня удовлетворённости граждан состоянием законности и правопорядка); выделить приоритетные направления совершенствования координации.

В научном и практическом аспектах заслуживают также внимания научные положения, обосновывающие потребность совершенствования законодательных основ организации и осуществления координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан, в том числе разработки проекта Закона Республики Казахстан «О взаимодействии и координации деятельности государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью» с определением в нём предмета, целей, задач, принципов, направлений, форм межведомственного взаимодействия и координации, функций, компетенции, правового статуса участников (субъектов) координационной деятельности, их ответственности за невыполнение координационных мероприятий и др.; дополнения Закона Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI «О прокуратуре» специальной главой «О координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью», определяющей полномочия и компетенцию прокуроров различных уровней при

осуществлении ими координационной деятельности и другие предложения.

При подготовке диссертации соискателем использованы все необходимые общенаучные и специальные методы исследования.

Обоснованность научных положений и выводов исследования подтверждается значительным количеством изученных соискателем нормативных (120) и теоретических (более 300) источников, разнообразными эмпирическими данными, в том числе статистическими сведениями и результатами проведённого опроса 228 работников прокуратуры, правоохранительных и других государственных органов Актюбинской и Костанайской областей, а также изучения 67 постановлений координационных советов и более 250 решений межведомственных совещаний правоохранительных и иных государственных органов по вопросам обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Теоретическая значимость проведённого исследования определяется его комплексностью и новизной. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут способствовать дальнейшему совершенствованию положений законодательства и подзаконных нормативных правовых актов в области как прокурорской, так и в целом правоохранительной деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, а также проведению дальнейших более углублённых специальных исследований проблем координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан и других прокуратур государств-участников СНГ.

Практическая значимость проведённого исследования определяется возможностью применения полученных научно обоснованных выводов, предложенных практических рекомендаций в ходе непосредственной координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан, при разработке частных методических рекомендаций по осуществлению этой деятельности, а также в учебном процессе при обучении студентов по дисциплине «Прокурорский надзор», в системе подготовки и повышения квалификации работников прокуратуры и других правоохранительных органов в Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. О высокой степени практической значимости проведённого исследования свидетельствуют не только конкретные обоснованные предложения диссертантом по совершенствованию законодательства, но и разработанный им проект приказа Генерального прокурора Республики Казахстан «Об организации работы органов прокуратуры Республики Казахстан по координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью» (приложение 4 к диссертации, с. 234-236), который, в сущности чётко определяет правовой и организационно-методический порядок координационной деятельности органов прокуратуры.

Научная ценность работы соискателя определяется уровнем внедрения её результатов в учебный процесс и практическую деятельность.

Результаты представленного диссертационного исследования прошли достаточную апробацию. Основные его положения и выводы изложены в монографии и 7 научных статьях, 4 из которых опубликованы в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России. Эти положения и выводы обсуждены на круглом столе и двух научно-практических конференциях, заслушивались и обсуждались на заседании отдела общих проблем теории прокурорского надзора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и использованы в практической работе прокуратуры Актыобинской области (акт о внедрении от 25 января 2017 г.); в учебном процессе Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан (акт о внедрении от 16 января 2017 г.), Института истории и права КазНПУ им. Абая (акт о внедрении от 13 февраля 2017 г.), факультета экономики и права Актыобинского регионального государственного университета им. К. Жубанова (акт о внедрении от 15 мая 2017 г.).

Автореферат диссертации соответствует её содержанию, достаточно полно и достоверно раскрывает основные положения работы, а также научные результаты, обоснования выводов и рекомендаций.

Отмечая несомненные достоинства диссертационной работы, следует отметить некоторые замечания и возражения.

1. Рассматривая в качестве особенности координационной деятельности казахстанской прокуратуры более широкий предмет координации, включающий в себя не только борьбу с преступностью, но и обеспечение законности и правопорядка, диссертант, на наш взгляд, недостаточно полно раскрыл существо этих понятий и содержание координационных мероприятий, направленных на их обеспечение. Между тем, конкретизация и полнота освещения этого вопроса позволила бы более объективно оценить обоснованность данного законодательного положения о предмете координационной деятельности.

2. Как следует из Закона о прокуратуре Республики Казахстан и содержания диссертационного исследования, в республике координационными полномочиями наделены не только территориальные прокуроры, но и специализированные, в том числе транспортные и военные прокуроры. Однако в работе об этом упоминается фрагментарно, хотя их координационная деятельность имеет свою специфику, которую следовало бы раскрыть при исследовании. Кроме того, желательно было рассмотреть механизм координационного взаимодействия территориальных и специализированных прокуратур, возможности взаимного участия прокуроров соответствующего уровня в работе координационных советов, в проведении совместных координационных мероприятий.

3. В выносимом на защиту положении № 3 (с. 12 диссертации) соискатель обосновывает предложения о нормативном закреплении обязанностей для исполнения участниками координации постановлений координационных и межведомственных совещаний, в целях повышения эффективности обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью, качества выполнения обозначенных задач и функций, более полного удовлетворения общесоциальных, групповых и индивидуальных потребностей и интересов. Вместе с тем, в положении № 6 (с. 14 диссертации) указывает на необходимость установления в законодательном порядке ответственности этих участников за невыполнение координационных мероприятий.

Представляется, что объективная необходимость в установлении ответственности участников отсутствует. Как известно, решения координационные советов о проведении тех или иных согласованных мероприятий реализуются посредством издания руководителями правоохранительных и иных государственных органов (участников координации) приказов, распоряжений, которые являются обязательными для исполнения подчинёнными работниками. Соответственно неисполнение или некачественное исполнение этих организационно-распорядительных документов подчинёнными работниками – это проблема такого руководителя, который по определению обязан обеспечить их выполнение.

4. Следовало более чётко отметить, в чём именно заключается вклад результатов проведённого исследования в российскую науку теории прокурорской деятельности, поскольку диссертация представлена к защите в Российской Федерации.

Необходимо отметить, высказанные замечания и возражения не оказывают влияния на общую положительную оценку представленного диссертационного исследования и, в целом, в значительной степени носят рекомендательный либо дискуссионный характер. Подавляющая часть выводов соискателя достаточно обоснована и аргументирована и, как отмечено ранее, обладает признаками научной новизны и достоверности.

Диссертация Н.М. Абдирова представляет собой оригинальное, самостоятельное монографическое исследование и в целом заслуживает положительной оценки, как по своему научному уровню, так и с точки зрения её практической значимости. Тема диссертации и её содержание соответствуют пункту 2.7 паспорта научной специальности 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Вывод: диссертационное исследование Абдирова Нургалыма Мажутовича на тему: «Координационная деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан», является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития теории прокурорской деятельности. Тем самым работа в полной мере отвечает требованиям пунктов 9 – 11 Положения о присуждении учёных степеней (утверждено

постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842), а её автор заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по научной специальности 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Отзыв подготовлен профессором кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктором юридических наук (научные специальности 12.00.11 и 12.00.09) Суминым Александром Александровичем и начальником той же кафедры, доктором юридических наук, профессором Химичевой Ольгой Викторовной.

Отзыв обсуждён и одобрен на заседании кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя 18 апреля 2018 г., протокол № 16.

Юридический адрес ведущей организации - ФГКОУ ВО Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д.12. Факс – (495) 336-62-88; тел. (499) 789-67-26; (495) 335-55-44. E-mail: support_mosu@mvd.ru, www.mosu.mvd.ru.

Начальник кафедры уголовного процесса
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы
Российской Федерации

Химичева Ольга Викторовна