

*Сарбагыш уулу Төлөгөн*

**КЫЛМЫШТУУЛУККА КАРШЫ КҮРӨШҮҮ БОЮНЧА ИШ-ЧАРАЛАРДЫ  
МАКУЛДАШУУДА ПРОКУРАТУРАНЫН РОЛУ**

*Сарбагыш уулу Тологон*

**РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В КООРДИНАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО БОРЬБЕ С  
ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

*Sarbagysh uulu Tologon*

**ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN COORDINATING ACTIVITIES TO  
COMBAT CRIME**

УДК: 347.963.1

*Бул макалада азыркы шарттарда кылмыш ишине каршы күрөштү жетектөөдө Кыргыз Республикасынын прокуратурасынын ишке ашыруу менен байланышкан укуктук жана уюштуруучулук шарттарды иликтөө каралган.*

**Негизги сөздөр:** прокуратура, макулдашуу иш-чаралары, кылмыштуулукка каршы күрөшүү, көзөмөлдөө, укук-коргоо органдары, мыйзамдуулук, адам укуктары.

*В данной статье рассматриваются правовые и организационные предпосылки, связанные с возможностью реализации прокуратурой Кыргызской Республики функции координации борьбы с преступной деятельностью в современных условиях.*

**Ключевые слова:** прокуратура, координационная деятельность, борьба с преступностью, надзор, правоохранительные органы, законность, права человека.

*This article examines the legal and organizational prerequisites associated with the possibility of the prosecutor's office of the Kyrgyz Republic to coordinate the fight against criminal activity in modern conditions.*

**Key words:** the prosecutor's office, Coordination activities, Combating crime, supervision, Law enforcement agencies, Legality, human rights.

Очевидно, что эффективная борьба с преступной деятельностью возможна только при должном уровне организации и координации деятельности правоохранительных органов. Следует отметить, что система правоохранительных органов в Кыргызской Республике представляет собой разветвленную сеть соподчиненных государственных органов, основным функциональным направлением деятельности которых является борьба с преступностью. При этом прокуратура, отнесенная разделом 7 Конституции Кыргызской Республики к иным государственным органам, является органом, находящимся вне общей системы правоохранительных органов [1].

При этом ни в Конституции Кыргызской Республики, ни в законе Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» нет указания на координационную функцию органов прокуратуры [2].

Так, в соответствии со ст. 3 Закона КР «О прокуратуре КР» в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Кыргызской Республики

осуществляет:

1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами;

2) надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие;

3) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан;

4) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом;

5) поддержание государственного обвинения в суде;

6) уголовное преследование должностных лиц государственных органов.

Таким образом, основным направлением деятельности органов прокуратуры является надзор за соблюдением законов гражданами, организациями и органами государственной власти. Однако, мы полагаем, что именно эта надзорная функция позволяет предположить, что прокуратура может и должна осуществлять координационную функцию по борьбе с преступностью.

В правовой науке имеются разнообразные мнения по поводу того, почему на прокуратуру возложена руководящая роль в обеспечении координации деятельности по борьбе с преступностью, однако единое мнение среди ученых и практиков отсутствует [3, с.112]. История развития координационной деятельности по борьбе с преступностью показывает, что вопрос об органе, который осуществляет координацию, являлся предметом длительной дискуссии среди ученых. Некоторые 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 единообразно-

го применения законов, способна обеспечить наиболее эффективную координацию деятельности правоохранительных органов [4, с.23].

Например, казахстанский ученый С.К. Журсимбаев считает, что на практике осуществление высшего надзора за законностью в стране позволяет органам прокуратуры располагать более полными сведениями о состоянии борьбы с преступностью, о роли в этом деле каждого из правоохранительных органов, а также наличии у них обширной и объективной информации о совершенных преступлениях, их раскрываемости, качествах расследования, причинах и условиях, способствующих их совершению, о результатах рассмотрения уголовных дел в судах. Вот почему обязанность по руководству координацией деятельности правоохранительных органов должна быть возложена именно на органы прокуратуры, а не на какой-либо иной государственный правоохранительный орган [5, с.109].

На первый план в координационной деятельности прокуратуры выходит некая адекватность в оценке реального состояния законности и правопорядка в стране или отдельно взятом регионе, которая не может быть дана только на основании аналитических материалов отдельно взятого правоохранительного органа [6, с.942].

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 [7, с.15].

Схожее мнение высказывают и иные ученые (например, В.Б. Ястребов), который полагает, 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 [8, с.339].

При этом следует отметить, что в условиях Кыргызской Республики однозначного подхода к определению органа, осуществляющего координационные функции, нет.

Так, Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по дальнейшему совершенствованию координации деятельности правоохранительных органов по защите охраняемых законом прав и свобод граждан, общества и государства» от 22 марта 2007 года устанавливает, что Премьер-министр Кыргызской Республики, а на местах – главы местных государственных администраций координируют деятельность органов внутренних

дел, национальной безопасности, прокуратуры, финансовой полиции и других правоохранительных органов по защите охраняемых законом прав и свобод граждан, общества и государства от преступных посягательств [9].

В этих целях Премьер-министр Кыргызской Республики на республиканском уровне и главы местных государственных администраций на местном уровне созывают координационные совещания с участием руководителей органов внутренних дел, национальной безопасности, прокуратуры, финансовой полиции, других правоохранительных органов и иных органов исполнительной власти по вопросам соблюдения законности, организуют рабочие группы, истребуют статистическую и другую необходимую информацию, осуществляют иные полномочия в деле укрепления законности и правопорядка.

Таким образом, основная координационная роль в Кыргызской Республике принадлежит Правительству и Премьер-министру, который его возглавляет. Насколько данный подход оправдан с точки зрения эффективности борьбы с преступностью, неизвестно. Однако, уже на стадии перечисления органов-участников координационных совещаний можно наблюдать противоречие с основными принципами, заложенными Конституцией Кыргызской Республики. Прокуратура, наряду с органами внутренних дел, органами национальной безопасности и финансовой полиции, отнесена к правоохранительным органам, когда по факту таковым не является, осуществляя общие надзорные функции и будучи выведенной из системы органов исполнительной власти.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О Совете по обеспечению безопасности и правопорядка при Правительстве Кыргызской Республики» от 1 апреля 2011 года в целях обеспечения координационной деятельности государственных органов по вопросам безопасности и правопорядка образован Совет по обеспечению безопасности и правопорядка при Правительстве Кыргызской Республики [10].

Вышеуказанное постановление устанавливает, что главы местных государственных администраций на местах координируют деятельность органов внутренних дел, национальной безопасности, прокуратуры и других правоохранительных органов по защите охраняемых законом прав и свобод граждан, общества и государства от преступных посягательств. В этих целях главы местных государственных администраций созывают совещания с участием руководителей органов внутренних дел, национальной безопасности, прокуратуры и других правоохранительных органов по вопросам соблюдения законности, организуют рабочие группы, истребуют статистическую и другую необходимую информацию, осуществляют иные полномочия в деле укрепления законности и правопорядка [10].

Таким образом, имеется противоречие между

конституционно закрепленными принципами организации органов прокуратуры и ее фактическим правовым статусом, который приравнивает ее к правоохранительным государственным органам в составе исполнительной власти.

Мы полагаем, что подобный подход является не совсем корректным. Например, в соседних странах – Республике Казахстан и Российской Федерации функции координации правоохранительной деятельности возложены именно на прокуратуру. Существенным по своему содержанию объединяющим началом координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан и Российской Федерации является то, что в обоих государствах законодательно определен перечень форм координационной деятельности прокуратуры не является исчерпывающим [11, с.5].

Нужно отметить, что на сегодняшний день состояние борьбы с преступностью находится в Кыргызской Республике на достаточно низком уровне. Возможно, одним из факторов, предопределяющих недостаточность работы по борьбе с преступностью, является как раз отсутствие верного вектора в определении главенствующего государственного органа в части координации борьбы с преступностью.

Мы разделяем высказываемое в юридической науке мнение о том, что надзорная функция предопределяет возможность наделения органов прокуратуры координационными полномочиями в борьбе с преступностью.

Как мы полагаем, наличие координационных полномочий прокуратуры является объективно обоснованным и не противоречит конституционным положениям, закрепляющим правовой статус органов прокуратуры. Так, обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности – все это, в конечном итоге, направлено на защиту прав и свобод человека и гражданина. В процессе координационной деятельности правоохранительные органы, так или иначе, затрагивают сферу, связанную с защитой прав и свобод человека, а координация деятельности правоохранительных органов на сегодняшний день является неотъемлемой частью борьбы с преступностью и иными правонарушениями и их профилактики.

Таким образом, мы считаем, что для Кыргызской Республики на сегодняшнем этапе необходимо провести реформу координационной деятельности по борьбе с преступностью и выделить прокуратуру в качестве основного государственного органа, осуществляющего руководство координационной деятельностью.

При этом в качестве критериев определения эффективности осуществления прокуратурой координационной деятельности можно обозначить следующие.

Эффективность координационной деятельности прокуратуры следует, прежде всего, рассматривать с позиции отражения степени достижения цели этой

деятельности и результата, который получен при осуществлении конкретных действий по достижению этой цели. Таким образом, уровень эффективности в данном случае и определяется результатом достижения поставленной цели.

В качестве критериев оценки эффективности координационной деятельности можно рассматривать, к примеру, полноту использования всех форм координации, достоверность отражения результатов координационной деятельности в соответствующих документах, реальное снижение преступности и др. Показатели эффективности координации – это результаты координационной деятельности, прежде всего отраженные в формах статистической отчетности. Кроме подобных количественных показателей, при определении эффективности деятельности органов прокуратуры используются качественные показатели, в большинстве основанные на экспертном подходе к оценке, а также на общественной оценке [12, с.127].

Качественные показатели должны определять качество подготовки и выполнения планов координации, координационных решений и мероприятий, их обоснованность, полноту, своевременность, а главное – реальное влияние координационной деятельности на криминогенную ситуацию на соответствующей территории, соответствие ее потребностям практики, установленным нормативным требованиям.

Таким образом, для условий Кыргызской Республики в целях улучшения ситуации в сфере борьбы с преступностью необходимо наделить прокуратуру Кыргызской Республики соответствующими полномочиями в части осуществления координационной деятельности, а также принять соответствующий нормативный правовой акт, который определил бы основные критерии оценки эффективности такой деятельности и ее влияния на общий уровень преступности в стране.

#### Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: принята референдумом (всенарод. Голосованием) 27 июня 2010 г. // Информационно-правовая система «ТОКТОН». – Режим доступа: [https://online.toktom.kg/Toktom/98840-0#st\\_104](https://online.toktom.kg/Toktom/98840-0#st_104). – Загл. с экрана.
2. Абдрахманова Б.С. Роль прокуратуры в координационной деятельности по борьбе с преступностью в Казахстане [Текст] / Б.С. Абдрахманова // Бизнес в законе. Экономико-юридический жур. – 2013. – № 5. – С. 112-116.
3. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года № 224 // Информационно-правовая система «ТОКТОН». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/91527-40?documentFtsExpr>. – Загл. с экрана.
4. Утибаев Г.К. Теоретико-прикладные проблемы координации деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений [Текст] / Г.К. Утибаев: дис. д-ра юрид. наук. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – 256 с.
5. Журсимбаев С.К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник [Текст] / С.К. Журсимбаев. –

- Алматы: NURPRESS, 2010. – 356 с.
6. Настольная книга прокурора / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 2-е изд., перераб. и доп. Серия: Настольная книга специалиста [Текст]. – М.: Юрайт, 2013. – 1139 с.
  7. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации [Текст] / В.Г. Бессарабов: дисс. д-ра юрид. наук. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2001. – 256 с.
  8. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для юридических вузов и факультетов. [Текст] / В.Б. Ястребов. – М.: Зерцало-М, 2012. – 432 с.
  9. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по дальнейшему совершенствованию координации деятельности правоохранительных органов по защите охраняемых законом прав и свобод граждан, общества и государства» от 22 марта 2007 года УП № 104 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ». – Режим доступа: <https://https://online.toktom.kg/Toktom/74910-1>. – Загл. с экрана.
  10. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Совете по обеспечению безопасности и правопорядка при Правительстве Кыргызской Республики» от 1 апреля 2011 года № 131 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/104749-0>. – Загл. с экрана.
  11. Абдиров Н.М. Формы координации прокуратурой деятельности правоохранительных и иных государственных органов [Текст] / Н.М. Абдиров // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2015. – №13. – С. 4-10.
  12. Омарова Х.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью [Текст] / Х.М. Омарова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – №7. – С. 127-128.

**Рецензент: к.ю.н., доцент Жетигенова К.Ж.**