

В диссертационный совет Д 170.001.01 на базе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15.

На № 1-11/Ус/652-18
от 23.03.2018

В соответствии с п. 23 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Абдирова Нургалыма Мажитовича

«Координационная деятельность прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертация выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» под научным руководством доктор юридических наук Кобзарев Федора Михайловича.

Актуальность темы исследования. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью во многом не всегда адекватна складывающейся криминогенной обстановке. Это обстоятельство, судя по современным публикациям, характерно и для Республики Казахстан. В условиях разрастания криминальных структур и активизации их деятельности правоохранительные органы зачастую не проявляют должной решительности, наступательности и профессионализма в нейтра-

лизации преступных элементов и в устранении причин, способствующих их проявлению. По-прежнему недостаточно эффективно осуществляется эта работа на низовом уровне, где многие координационные мероприятия носят эпизодический, формальный характер и не достигают желаемого результата.

Этому в немалой степени способствуют и недостатки правовой регламентации координационной деятельности, которая уже не в полной мере отвечает складывающимся реалиям, а также организационных отношений в системе правоохранительных органов.

В Законе Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 29 декабря 1995 г. в качестве основного ее направления определена координация деятельности государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. В последующем Указом Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 г. № 68 было утверждено Положение о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, с указанием в нем в качестве председателя этого совета Генерального прокурора Республики Казахстан.

В новом Законе Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI «О прокуратуре» координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью (п. 3 ст. 4) определена в качестве одной из задач прокуратуры и отнесена к ее иным направлениям деятельности (ст. 20).

Как показывает практика реализации прокурорами координационных полномочий, данная деятельность оказывает положительное влияние на состояние законности и правопорядка, вносит существенный вклад в повышение эффективности борьбы с преступностью.

Вместе с тем в организации и при осуществлении прокуратурой координационной деятельности в Казахстане в связи с наличием особенностей по предмету, кругу и объему координационных полномочий участни-

ков (субъектов) этой деятельности, имеется ряд проблем теоретического, правового, организационного, методического и иного характера, которые не были предметом специального и самостоятельного научного исследования. Соответственно, рассмотрение этих проблем, путей их разрешения, а также особенностей координации, их сущности, по сравнению с подобной деятельностью российской прокуратуры и прокуратур других государств – участников СНГ, относится к числу важных задач, решение которых связано с необходимостью проведения соответствующих теоретических разработок.

Данные о криминогенной ситуации, недостатки в организации согласованной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью свидетельствуют о необходимости разработки, обоснования и реализации системы мер по усилению правового регулирования координации правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью, повышения организующей роли органов прокуратуры в консолидации усилий всех правоохранительных органов на приоритетных направлениях борьбы с преступностью; потребности в комплексном анализе и определении состава и структуры координационных отношений на различных уровнях правоохранительной системы в современных условиях.

Имеющиеся российские и казахстанские научные исследования, проведенные в последнее время, посвящаются, зачастую, отдельным аспектам координации, осуществляемой прокуратурой в Республике Казахстан, в частности, применительно к деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений, по участию в координационной деятельности иных органов.

Во многих научных работах рассматриваются и другие проблемные вопросы координации, связанные с выявлением и расследованием преступлений, применением форм и методов ее осуществления. Вместе с тем, до сих пор не в полной мере исследованы и разработаны такие аспекты

этого направления деятельности прокуратуры Казахстана, как сущность координационной деятельности, объем понятия «координация», предмет, основные направления и пределы ее осуществления, координационные полномочия прокурора и правовые средства их реализации.

Приведенные обстоятельства указывают на необходимость исследования целого ряда теоретико-правовых и прикладных проблем координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан для повышения эффективности противодействия преступным посягательствам, обеспечения законности и правопорядка в стране.

Изложенное свидетельствует об актуальности темы диссертации и обуславливает необходимость комплексного изучения теоретических, правовых, прикладных вопросов координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан.

Целью исследования является разработка теоретических положений и практических рекомендаций в области совершенствования координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан и оптимизации ее осуществления в современных условиях на основе полномочий по организации взаимосогласованных совместных действий правоохранительных и иных государственных органов в сфере укрепления законности, правопорядка и борьбы с преступностью, с возложением на участников (субъектов) координации обязанностей по выработке и применению согласованных мер, с установлением ответственности за их исполнение (с. 6).

Как показал анализ текста представленной диссертации, автореферата диссертации, а также основных публикаций автора, такая формулировка является обоснованной, а сама эта цель в результате предпринятых соискателем научных исследований достигнута.

В основе диссертационного исследования лежит достаточная методологическая и эмпирическая база, репрезентативные выборки. **Эмпири-**

ческую базу исследования, в частности, составили как опубликованные на официальных сайтах Генеральных прокуратур Республики Казахстан, Российской Федерации, других государств – участников СНГ и в ведомственных научно-практических периодических изданиях материалы о заседаниях Координационного совета генеральных прокуратур государств – участников СНГ, так и неопубликованные статистические данные и иная информация о координационной деятельности прокуратуры Казахстана.

Репрезентативность эмпирической базы диссертационного исследования обеспечили также анализ, обобщения, обзоры и иные информационно-аналитические данные Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, правоохранительных и иных государственных органов, результаты специальных социологических исследований за 2010-2016 гг. по рассматриваемым вопросам.

Автором по специально разработанной анкете был проведен опрос 228 работников прокуратуры, правоохранительных и других государственных органов Актыубинской и Костанайской областей, осуществлено ознакомление с практикой деятельности координационных советов прокуратуры Актыубинской, Костанайской и Кызылординской областей за 2012-2016 гг., при этом изучено 67 постановлений координационных советов, а также 250 решений межведомственных совещаний правоохранительных и иных государственных органов по вопросам обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Все это обеспечило аргументированность и достаточную убедительность выводов исследователя.

На основе всестороннего анализа современного законодательства, состояния практики его применения, а также современных научных источников диссертант сформулировал ряд теоретических положений об организации и осуществлении координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Рес-

публике Казахстан, рекомендаций по совершенствованию законодательства и практической деятельности по его применению.

Диссертация включает введение, три главы, состоящие из 8-и параграфов, заключение, библиографический список и приложения. Структура работы в целом позволяет раскрыть тему диссертации и достигнуть поставленную цель. В ней в логической последовательности раскрыты все основные вопросы темы.

Научная новизна исследования заключается, на наш взгляд, в том, что в нем впервые рассмотрены теоретические и прикладные проблемы координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в условиях действия современного законодательства, сформулирована совокупность научных положений, имеющих существенное теоретическое и практическое значение для повышения эффективности реализации координационных полномочий прокуроров в сфере укрепления законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

В диссертации убедительно обоснована правильность определения прокуратуры Республики Казахстан в качестве координатора деятельности правоохранительных и других государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, по новому раскрыты сущность и принципы координационной деятельности прокуратуры, ее значимость, важность и большой вклад в обеспечение общественной безопасности, противодействия преступности, защиту прав и законных интересов граждан и организаций от противоправных посягательств. Аргументированно выделены особенности организации и осуществления прокуратурой координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов в Республике Казахстан, даны авторские определения пределов, понятия участников (субъектов) и новых форм координации, осуществляемой органами прокуратуры Республики Казахстан, с формули-

рованием предложений о закреплении ряда положений об этом в нормативном порядке. В диссертации выявлены правовые и организационные проблемы функционирования региональных координационных советов руководителей правоохранительных и иных государственных органов и определены пути их решения, сформированы научно обоснованные предложения по оценке эффективности координационной деятельности прокуратуры Казахстана и совершенствованию ее правового регулирования, аргументированно обоснованы основные направления совершенствования координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан.

В частности, заслуживает поддержки представленное в диссертации обоснование того, что прокуратура Республики Казахстан, наделенная конституционными полномочиями осуществлять высший надзор за соблюдением законности на территории республики, в настоящее время является наиболее подходящей государственной структурой, способной качественно организовывать и осуществлять координацию деятельности правоохранительных и других государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в стране (с. 178). Сущность данной координации заключается в согласованности деятельности по месту и времени, объединении усилий, и, как правило, в совместности действий этих органов, направленных на достижение цели и решение задач по укреплению законности, правопорядка, повышению эффективности противодействия противоправным деяниям (с. 44-45).

Этот вывод подтверждается как теоретическими положениями, конституционными и иными законодательными нормами о координирующей роли прокуратуры, так и наличием практики реализации прокурорами координационных полномочий, свидетельствующей об эффективности воздействия скоординированных прокуратурой мер на состояние законности, правопорядка и борьбы с преступностью в республике.

Представляется обоснованным выделение соискателем особенностей координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан по сравнению с подобной деятельностью прокуратур других государств-участников СНГ (более широкий предмет координационной деятельности, включение в круг постоянных или временных членов Координационного совета наряду с руководителями правоохранительных органов руководителями других государственных структур, особая организационная структура координации, большой объем полномочий председателя Координационного совета по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью – Генерального прокурора Республики Казахстан, отличающийся механизм реализации прокурорами координационных полномочий) (с. 153).

Эти особенности выступают в качестве дополнительного подтверждения обоснованности закрепления координирующего положения прокуратуры Казахстана среди правоохранительных и других государственных органов.

В диссертации приведены убедительные суждения об уточнении круга участников (субъектов) координационных отношений, их правового статуса, обоснованы предложения о нормативном закреплении обязанности для исполнения ими 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 (с. 116).

Заслуживают поддержки предложения диссертанта по формированию основных подходов к оценке эффективности координационной деятельности прокуратуры в Республике Казахстан и направлений совершенствования этой деятельности. В диссертации, в частности, дано определение научно обоснованных критериев оценки эффективности координации

как определенных измерителях полноты достижения целей координационной деятельности, учитывая, что для каждой формы, направления координации должен существовать свой критерий или группа критериев (с. 176); предложено комплексное использование статистического (количественного) и качественного методов оценки (экспертами – вышестоящими прокурорами), а также метода изучения общественного мнения (определение уровня удовлетворенности граждан состоянием законности и правопорядка) (с. 176); предусмотрено осуществление подготовки организационно-распорядительного документа (приказа) Генерального прокурора Республики Казахстан с определением в нем основных задач координации в современных условиях, с введением ведомственных статистических отчетов о координационной деятельности прокуратуры, с указанием в этом документе критериев и порядка оценки эффективности, приоритетных направлений повышения действенности указанной деятельности (с. 175-176); и другие.

Отличаются тщательной обоснованностью и технической проработанностью научные положения, обосновывающие необходимость совершенствования законодательных основ организации и осуществления координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан, в том числе путем: разработки проекта Закона Республики Казахстан «О взаимодействии и координации деятельности государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью» (с. 77); 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» (с. 79); дополнения пункта 11 Указа Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью» абзацем 8 в следующей редакции: «решения Координационного

совета для всех субъектов координации являются обязательными для исполнения» (с. 79).

Наряду с указанными и другими достоинствами диссертационного исследования Н.М. Абдирова следует отметить, что автору не удалось избежать спорных и недостаточно обоснованных утверждений и выводов, которые дают основание высказать отдельные критические замечания и могут служить поводом для научной дискуссии в ходе защиты.

1. Так, представляется недостаточной аргументация в диссертации объяснения причин неудачности подмены прокуратуры Казахстана в координирующей роли другими государственными структурами.

Автор обоснованно отмечает, что все предпринятые попытки подмены прокуратуры Казахстана, как координатора деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иными правонарушениями, другими специально создаваемыми государственными структурами оказались неудачными (с 44). При этом приводится конкретная характеристика этих органов и их деятельности (с. 28 и след.). Однако в качестве причины неуспешности их деятельности называется лишь тот факт, что «так как вновь создаваемые координационные органы не имели твердой правовой и организационной основы взаимоотношений с правоохранительными органами» (с. 44). Такое объяснение представляется не достаточным в силу устранимости названной причины, а также с учетом сложностей в развитии прокуратуры в постсоветский период, значительное свертывание полномочий Прокуратуры Российской Федерации, например, в последние десять лет ее функционирования.

От соискателя здесь ожидается дополнительная аргументация неготовности или неспособленности иных государственных структур к выполнению координирующей роли в борьбе с преступностью.

2. Разбираясь в весьма сложной материи оценки эффективности координационной деятельности прокуратуры по обеспечению законности,

правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан, автор в качестве ее критериев называет определенные измерители полноты достижения целей координационной деятельности в виде уровня влияния проведенных скоординированных мероприятий на состояние законности, правопорядка и борьбы с преступностью (с. 176). Видя в таком подходе определенные перспективы, я его выше одобрил и не стану против него возражать. Однако при этом возникает вопрос об организационно-правовом механизме реализации такого метода измерения эффективности координационной деятельности прокуратуры Республики Казахстан. Проще говоря, готов ли соискатель показать на практике, как работают выведенные им критерии эффективности, с выездом для реальных замеров эффективности в конкретные регионы государства.

Высказанные замечания не умаляют, однако, несомненных достоинств диссертации, отмеченных выше, они лишь отражают возможные перспективы дальнейших исследований в данном направлении.

Оценивая кандидатскую диссертацию Н.М. Абдирова в целом, можно заключить, что она представляет собой самостоятельно выполненную законченную научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития науки прокурорского надзора, обеспечения законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан.

Теоретическая значимость исследования обусловлена тем, что обоснованные в нем положения могут быть использованы для дальнейшего развития науки прокурорского надзора, а сформулированные диссертантом выводы и предложения – в целях совершенствования организации координационной деятельности прокуратуры.

Практическая значимость исследования усматривается в том, что содержащиеся в диссертации научные положения и выработанные на их основе рекомендации могут быть использованы в законотворческой деятель-

ности при совершенствовании действующих нормативно-правовых актов, регулирующих организацию координационной деятельности прокуратуры; в учебном процессе юридических вузов, а также могут использоваться для совершенствования практической деятельности органов прокуратуры Казахстана и России.

Выводы и предложения соискателя прошли весьма обстоятельную апробацию в форме обсуждения полученных результатов на научно-практических конференциях, подготовки научных публикаций, внедрения соответствующих научных разработок в учебный процесс и практическую деятельность правоохранительных органов.

Диссертация написана хорошим литературным языком и оформлена в соответствии с Положением о присуждении ученых степеней. Работу отличает исследовательский характер. Соискатель в полной мере владеет фактическим и научным материалом по теме диссертационного исследования.

Основное содержание, результаты, выводы и рекомендации диссертации отражены в восьми опубликованных работах автора, в том числе в четырех статьях, опубликованных в журналах из списка рекомендованных ВАКом.

В автореферате диссертации изложены основные идеи и выводы диссертационного исследования, показан вклад соискателя в разработку избранной темы, степень новизны и значимости результатов исследований, а также обоснована структура диссертации.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация «Координационная деятельность прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность, соответствует крите-

риям, которым должны отвечать диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, установленным Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 2.1 и абзацем третьим пункта 3 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 № 127-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О науке и государственной научно-технической политике» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) в ч. 2 п. 9, п. 10, 11, 13, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (ред. от 28.08.2017), а ее автор – Абдиров Нургалым Мажитович заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

Официальный оппонент –
ведущий научный сотрудник группы подготовки научно-педагогических и научных кадров аппарата ученого секретаря адъюнктуры, докторантуры Федерального казенного учреждения «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний»
доктор юридических наук, профессор

В.Н. Григорьев

«03» мая 2018 года

Григорьев Виктор Николаевич
доктор юридических наук (1994) по специальности 12.00.09 – Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; профессор (1998) по кафедре уголовного процесса
125130, г. Москва ул. Нарвская д.15а
Тел: (495) 983-93-21; E-mail: ausnii@fsin.su; <https://http://www.nii.fsin.su>