

Осмонов Д.М.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ПРОКУРАТУРАСЫНЫН ОРДУ ЖАНА РОЛУ

Осмонов Д.М.

МЕСТО И РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

D.M. Osmonov

THE PLACE AND ROLE OF PROSECUTOR'S OFFICE IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК:340

В представленной научной статье автором рассматривается место и роль прокуратуры в Кыргызской Республике. По мнению автора, необходимо правильно определить место прокуратуры в системе органов государственной власти и роль органов прокуратуры, деятельность которого направлена, прежде всего, на обеспечение законности на территории страны.

Ключевые слова: прокуратура, место и роль органов прокуратуры, прокурорский надзор, закон.

Presented in the scientific article the author discusses the place and role of Prosecutor's office in the Kyrgyz Republic. According to the author, there is an objective need to strengthen the right to determine the place of prosecution in the system of bodies of state power and the role of bodies of Prosecutor's office activity is directed first of all on the rule of law in the country.

Key words: the Prosecutor's office, the place and role of prosecution bodies, Prosecutor supervision, law.

Прокуратура Кыргызской Республики является государственным органом осуществляющий надзор за точным и единообразным соблюдением законов. Прокуратура - этимология этого слово происходит от латинского (procurare) – заботусь, обеспечиваю, предотвращаю. Сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы все субъекты правоотношений в точности соблюдали нормы действующего законодательства, не допускали нарушения прав и свобод граждан и чтобы в случае нарушения были приняты меры направленные к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей юридической ответственности. В таком широком смысле надзор есть функция государства, состоящая в обеспечении нормальной деятельности всех органов государственной власти и управления, общественных организаций, юридических лиц, должностных лиц и граждан.

Основным и непосредственным носителем этой функции выступает прокуратура. Надзирая за исполнением законов, прокуратура действует в строго регламентированных нормах права формах. Лишь в рамках закона и опираясь на закон, прокуратура может выполнять свои надзорные обязанности. Две эти важнейшие особенности: а) государственная значимость деятельности прокуратуры и б) строгая правовая регламентация деятельности прокуратуры дают основание рассматривать прокурорский надзор

как деятельность выполняющую специфическую государственно-правовую функцию.

Прокурорский надзор как отрасль государственной деятельности и как правовая наука вновь стал предметом особой острой научной дискуссии, начиная с периода децентрализации прокуратуры, то есть с распадом Союза ССР. С тех пор, вот уже на протяжении нескольких лет, теории и практики прокурорского надзора не перестают возвращаться к различного рода проблемам как в организации и деятельности, так и в определении места и роли органов прокуратуры в системе органов государственной власти.

Не вдаваясь в историю создания и развития органов прокуратуры отмечу, что институт прокурорского надзора учрежден с целью обеспечить соблюдение законности всеми министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и другими органами, создаваемыми при Правительстве Кыргызской Республики, органами местного самоуправления, местной государственной администрации общественными объединениями, должностными лицами, хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности, и гражданами. (ст.1 Закона КР “О Прокуратуре КР”) [1].

Как отмечал Ф.Энгельс “все юридическое в основе своей имеет политическую природу”. Политическая природа института прокурорского надзора заключается в том, что он способствует укреплению законности в такой сложной и ответственной сфере государственной деятельности как обеспечения и соблюдения законов, борьба с преступностью, расследование уголовных преступлений, участие в судебном разбирательстве уголовных и гражданских дел. Органы прокуратуры призваны решительно бороться с любыми преступными посягательствами и в то же время защищать права, свободы и законные интересы граждан. А это самым непосредственным образом отражается на общем состоянии законности в стране, повышает роль и значение законов, усиливает доверие граждан к государству и его органам, укрепляет авторитет власти.

Поскольку органы прокуратуры согласно ст.104 Конституции КР отнесены к иным государственным органам и возложена задача осуществлять “надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного

самоуправления, их должностными лицами” то они не могут осуществлять надзор за органами других ветвей власти например, судебными органами [2, 110]. Это связано с тем, что все органы государственной власти Кыргызской Республики построены согласно принципа: “разделения властей”.

При Союзе ССР прокуратура СССР и союзных республик действительно осуществляли высший надзор. Слово “высший” представляет собой превосходную степень прилагательного “высокий” и означает самый высокий, самый главный [3, 112]. Деятельность прокуратуры тогда соответствовала правилу: прокурор осуществляет надзор и использует предоставленные ему законом полномочия там, где “действует закон”.

Следовательно, употребление определения “высший” имеет смысл и оправдано в том случае, когда возникает необходимость выделить органы прокуратуры от других государственных органов. Каждый государственный орган или учреждение создается и функционирует с какой-то специальной целью и выполняют поставленные задачи. Однако это не повод для присвоения определения “высшая”. Непосредственное отношение к наименованию прокурорского надзора “высшим” имеют, надо полагать, следующие из приведенных В.Я.Чекановым признаки: прокурорский надзор осуществляется от имени государства и является деятельностью, подотчетной высшему органу власти, он направлен на обеспечение правильного понимания и единообразного применения законов, этот надзор распространяется на деятельность всех министерств, ведомств и подчиненных им учреждений, предприятий, а также должностных лиц и граждан [4, 9].

Каждый прокурор при выполнении возложенных на него функций выступает как представитель прокурорской власти, при принятии решения он руководствуется только законом и приказами Генерального прокурора. Назначение на должность прокурора и освобождение от нее решаются вышестоящими прокурорами, перед которыми он подотчетен. Все это ограждает прокурора от “двойного” подчинения, то есть влияния на него местных органов и должностных лиц и создает ему условия, при которых он может бескомпромиссно и последовательно осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов. Указанные признаки неременный атрибут всех без исключения определений сущности прокурорского надзора, предложенных в научной и юридической литературе, именно на эти признаки опирается термин “высший” надзор.

К сожалению это правило не действует на органы прокуратуры со дня принятия закона КР “О прокуратуре КР.” При обсуждении проекта закона Кыргызской Республики “О прокуратуре Кыргызской Республики”(1997г.) многие депутаты Жогорку Кенеш “недопонимали” или “хорошо знали” важность вопроса относительно в определении места и роли органов прокуратуры в системе органов государственной власти. С принятием закона прокуратура не осуществляла “высший” надзор за исполнени-

ем законов.

С момента принятия первой Конституции суверенного Кыргызстана (1993г.) и до принятия действующей Конституции (2010г.) органы прокуратуры находились в системе исполнительной власти. Согласно ранее действовавшей Конституции КР (1993г.) хотя органы прокуратуры находились в системе органов исполнительной власти, то есть при Правительстве Кыргызской Республики Генеральный прокурор не являлся членом Правительства, непосредственно в организационном порядке не подчинялся Премьер-министру и не зависел от Правительства КР.

В Кыргызской Республике есть и другие государственные органы надзора и контроля. К таким органам относятся: госгортехнадзор, государственный пожарный надзор, энергонадзор, санэпидемнадзор, ветеринарный надзор, контрольно-ревизионные управления финансовых ведомств и т.п. И чем же отличается прокурорский надзор от других органов надзора и контроля? Прежде всего во-первых, предметом надзора - надзором за точным и единообразным соблюдением всеми юридическими и физическими лицами законов Кыргызской Республики. Во-вторых, органы прокуратуры не подчинены и независимы от местных органов власти. В-третьих, органы прокуратуры руководствуются только законом и действует на основании и во исполнении законов нашей страны.

Создавая органы прокуратуры еще двадцатые годы XX века В.И.Ленин учитывал отрицательное значение местных влияний. “Нет сомнения, - писал он, - что мы живем в море беззаконности и что местное влияние является одним из величайших, если не величайшим противником установления законности и культуры” [5, 199].

Каждый прокурор при выполнении возложенных на него функций выступает как представитель центральной прокурорской власти, при этом он руководствуется только законом и приказами Генерального прокурора КР. Назначение на должность нижестоящих прокуроров и освобождение от нее решаются вышестоящими прокурорами, перед которыми он подотчетен. Все это ограждает прокурора от влияния на него местных органов власти и должностных лиц и создает ему условия, при которых он может бескомпромиссно и последовательно осуществлять надзор за точным и единообразным соблюдением законов от кого бы нарушения закона не исходили.

Независимость органов прокуратуры от местных органов государственной власти обеспечивается прежде всего предусмотренными в законе следующими условиями: 1) обеспечением единства и централизации органов прокуратуры и строгой подчиненности; 2) порядком подбора и назначении прокуроров и следователей; 3) определением подотчетности Генерального прокурора Кыргызской Республики.

Согласно теории разделения ветвей власти государственные органы одной ветви власти не могут осуществлять надзор и контроль над органами другой ветви власти. Органы прокуратуры осуществ-

ляют надзор за соблюдением законов только за теми органами которые находятся или в своей деятельности подчиняются только органам исполнительной власти. Решения принимаемые поднадзорными органами являются предметом прокурорского надзора. Согласно ст.1 закона КР “О Прокуратуре Кыргызской Республики” прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законодательных актов органами местного самоуправления, министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и другими органами создаваемыми при Правительстве Кыргызской Республики, местной государственной администрацией, общественными объединениями, должностными лицами, хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности и гражданами.

Высший орган законодательной власти – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики выполняет две функции: принимают законы и контролируют исполнения законодательных актов. На деле вторую функцию высший орган законодательной власти не выполняет и объективно выполнить не может. Для этого должен быть создан при Жогорку Кенеш специализированный орган или отдел по контролю за исполнением законов состоящий из профессиональных юристов. Вторую функцию можно было делегировать органам прокуратуры. Прокуратура Кыргызской Республики сможет осуществлять “высший” надзор только тогда, когда по Конституции будет определено обособленное место прокуратуры в системе органов государственной власти. Тогда, наделения органам прокуратуры “высшего” надзора было бы вполне обоснованным и надзор за точным и единообразным исполнением законов осуществлялся прокурорами от имени высшего органа законодательной власти - Жогорку Кенеша. Тогда, определение “высший” вполне соответствовало бы органам прокуратуры и действовал бы принцип: прокурор осуществляет надзор и использует предоставленные ему законом полномочия там, где “действует закон”. А это означает, что все государственные органы, которые действуют на основании и во исполнении законов, в том числе и судебные органы, станут поднадзорными прокуратуре органами. Возможно некоторые будут возражать против такого предложения, указывая на то, что существует судебный надзор. Если подходить к оценке судебного и прокурорского надзора с точки зрения заключенной в них, условно говоря, “степени властности”, то нельзя не признать, что у суда, обладающего правом изменить незаконный и необоснованный приговор нижестоящего суда и одновременно дать ему обязательные для исполнения указания (ст.ст.13,14 закона КР “О статусе судов КР”) [6, 112], эта степень выше, чем у прокурора, который может лишь ставить вопрос перед судом об отмене или изменении приговора. Как видим, оснований именоваться “высший” у судебного надзора не меньше, наоборот больше чем у прокурорского надзора. Однако, как мы видим, желаемое с действительностью не совпадают. Если проанализируем нор-

мы действующих законодательных актов, мы видим совсем другое.

Назначение и освобождение Генерального прокурора согласно Конституции КР (ст.64 ч.4.п.1) и закона КР “О Прокуратуре КР” (ст.8) является полномочием Президента Кыргызской Республики. Президент назначает и освобождает Генерального прокурора с согласия Жогорку Кенеш. Генеральный прокурор предоставляет отчет Президенту Кыргызской Республики и Жогорку Кенеш о состоянии законности в КР (ст.13 закона КР “О Прокуратуре КР”). Из указанной нормы закона вытекает, что вся деятельность органов прокуратуры больше подчинена Президенту Кыргызской Республики нежели Жогорку Кенеш КР.

Согласно действующему законодательству органы прокуратуры больше связаны с институтом президентства. Исходя из законодательного регулирования организационных вопросов органы прокуратуры, как мы видим, больше являются государственным органом при Президенте КР. Предлагаемый вариант предусмотрено в Конституции Республики Казакстан. Прокуратура Республики Казакстан является органом при Президенте. Такое месторасположение органов прокуратуры, на наш взгляд, считается правильным для государств с президентской формой правления. Почему?

Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов. Данную функцию по защите прав и свобод граждан он может эффективно реализовать только через такого государственного органа как прокуратура. В государстве, где установлена, парламентская форма правления прокуратура должна, быть обособленным органом законодательной ветви власти.

Тогда, когда наша страна взяла курс на построение правового государства, есть объективная необходимость правильно определить место прокуратуры в системе органов государственной власти и роль органов прокуратуры деятельность которого направлена прежде всего на обеспечение законности на территории страны. Правовое государство предполагает такую ситуацию, в которой не государство стоит над правом, а право над государством. А органы прокуратуры создается государством для обеспечения верховенства закона.

Литература:

1. Закон Кыргызской Республики “О Прокуратуре Кыргызской Республики” Б., “Академия”, 2016 г.
2. Конституция КР Б., Изд-во “Академия”, 2016 г.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. “Советская энциклопедия”, М.,1973, С.112.
4. Чеканов В.Я. Советская прокуратура на страже законности. Изд-во Саратовского ун-та,1973,С.9.
5. Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т. 45. С.199.
6. Закон Кыргызской Республики “О статусе судов Кыргызской Республики” Б., “Академия”, 2016 г.

Рецензент: профессор Сманов К.Д.