

Шаршеналиев А.Ш.,

д.ю.н., профессор

«Становление и развитие прокуратуры в Кыргызстане»

История запечатлела неоднозначное восприятие прокуратуры, ибо она по изначальному замыслу ее творца — Петра I — была призвана служить зорким "оком государевым" в изобличении казнокрадства и мздоимства, сепаратизма и вседозволенности вельможной и чиновничьей знати, оберегая единство и безопасность страны. Именно служением интересам отечества, строгим надзором за законностью, прокуратура снискала себе, не смотря на зигзаги истории, знавшей и нелюбимые страницы, традиционное общественное признание. Она служила и служит надзорным щитом государства против любых злоупотреблений и нарушений законности от кого бы они ни исходили.

Государственно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры Кыргызстана следует анализировать с учетом истории его национально- государственного строительства, в форме Кара-Киргизской и Киргизской автономной области, автономной республики, союзной республики и в настоящее время как суверенной Кыргызской Республики.

Предпосылкой образования прокуратуры в целом, явилось принятие в 1922 году, 28 мая Положения о прокурорском надзоре, согласно которому в составе Народного комиссариата (наркомата) юстиции была учреждена Государственная Прокуратура.

14 октября 1924 года II сессия ВЦИК утвердила положение о национальном размежевании, кыргызскому народу представилось право выйти из состава Туркестанского АССР и образовать Кара- Киргизскую автономную область в составе РСФСР. В состав автономной области вошли 4

округа (Пишпекский, Каракол-Нарынский, Джалал-Абадский и Ошский) и 75 волостей.

Для временного управления автономной областью Президиум ВЦИК 21 октября 1924 года и IV Чрезвычайная сессия ЦИК Туркеспублики 18 ноября 1924 года постановили образовать Революционный комитет Кара-Киргизской автономной области.

Постановлением президиума Ревкома автономии 22 ноября 1924 года была образована прокуратура. Эта дата считается официально днем рождения органов прокуратуры республики.

Областная прокуратура была организована 29 ноября 1924 году.

В 1924-1925 годах были образованы следующие участковые прокуратуры:

- 1 декабря 1924 г.- Окружная прокуратура по Ошскому округу;

- 7 января 1925 г. – Окружная прокуратура по Караколо- Нарынскому округу;

- 5 мая 1925 г. – Окружная прокуратура по Пишпекскому округу.

По архивным данным, первым прокурором Кара-Киргизской автономной области был назначен Михаил Петрович Безносиков (29.11.1924 г. – 15.02.1925 г.).

Первоначально, как и по всей России, прокуратура в Кара-Киргизской автономной области находилась в системе наркомата юстиции.

25 мая 1925 года Кара-Киргизская автономная область была переименована в Киргизскую автономную область, в связи, с чем прокуратура стала называться прокуратурой Киргизской автономной области.

В эти годы на прокуратуру были возложены функции: осуществления надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений; непосредственное

наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления; поддержание обвинения в суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей; поддержание тесной связи с массами трудящихся; правовая защита женщин.

В эти годы ввиду незначительности личного состава прокуратуре Киргизской автономной области пришлось ограничить свое наблюдение преимущественно за постановлениями в смысле правильности применения закона областного и окружных центров.

1 февраля 1926 года в связи с образованием Киргизской автономной республики областная прокуратура Киргизской автономной области была реорганизована в прокуратуру КиргАССР, которая также оставалась в подчинении народного комиссариата юстиции.

В состав прокуратуры КиргАССР входили прокуратуры областей и районов.

В функции прокуратуры входило:

- введение следствия по уголовным делам;
- надзор за судами и милицией;
- разбор жалоб и заявлений трудящихся.

В этот период советская прокуратура представляло собой систему государственных органов призванных осуществлять надзор за соблюдением социалистической законности, надзор и руководство деятельностью органов предварительного следствия и поддерживать от имени государства обвинение на суде. Она имела своей главной обязанностью следить за точным и неуклонным исполнением советских законов как учреждениями и должностными лицами, так и отдельными гражданами, вести решительную борьбу со всеми случаями нарушения закона, кем бы эти нарушения не были допущены.

В 1929 году перед руководством республики вплотную стал вопрос о необходимости организации юридических курсов, а следом и правовой школы.

В конце года для подготовки и переподготовки кадров для судебно-следственных органов республики с шестимесячным сроком обучения были открыты юридические курсы. Их комплектование сопровождалось немалыми трудностями. Предполагалось, что курсантами станут 15 практических работников и 15 выдвиженцев-активистов из рабочих, крестьян и служащих. Но все трудности были преодолены, и в июне 1930 года первые выпускники курсов направляются на практическую судебно-следственную и прокурорскую работу. В 1934 году краткосрочные курсы были преобразованы в постоянно действующую одногодичную правовую школу при Наркомюсте Киргизской ССР. В 1935 году ее первый выпуск был направлен на работу районными прокурорами, народными судьями, народными следователями, членами коллегии защитников и судебными исполнителями.

В этот же период структура наркомата юстиции, Главного суда и прокуратуры республики претерпела некоторые организационные изменения. Если ранее народный комиссар юстиции одновременно являлся и Прокурором республики, то с 1931 года первый заместитель наркомата юстиции одновременно стал Прокурором.

Прокуратура Киргизской АССР сыграло в свое время важную роль в установлении на ее территории единой законности. Усилении общего надзора, в борьбе с бытовыми преступлениями, в раскрепощении женщин, в защите прав и интересов трудящихся, в проведении таких важнейших экономических и социальных мероприятий, как осуществление земле- и водоустройства, в проведении земельно-водной реформы, оседании кочевников, участии трудящихся масс в политической жизни Киргизской АССР. Об этом свидетельствуют архивные материалы, литературные источники.

20 июня 1933 года была образована Прокуратура Союза ССР.

Прокуратура Киргизской АССР была реорганизовано в прокуратуру КиргССР 1 августа 1936 г., в связи с передачей 20 июля 1936 г. в прокуратуру СССР из народных комиссаров юстиции союзных республик всех прокурорско-следственных органов.

Функциями органов прокуратуры Киргизской ССР являлось:

- надзор за исполнением законов учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР;
- надзор за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия;
- надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов;
- надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы.

30 ноября 1979 года был принят Закон о прокуратуре СССР, в котором впервые законодательно закреплялось то, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему – прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим.

Прокуратура КиргССР, как составная часть единой и централизованной системы прокуратуры СССР, выполняла жизненно важные задачи.

Деятельность органов прокуратуры Киргизской ССР полностью подчинялась требованиям, указаниям, директивам Прокуратуры СССР в соответствии с ее основными принципами – единством и централизацией.

Органы прокуратуры Киргизской ССР проводили борьбу за сохранность общественного имущества, имущества колхозов и других кооперативных организаций, а также граждан. Органы прокуратуры уделяли большое внимание рассмотрению жалоб и заявлений граждан, организаций. Надо полагать, что органы прокуратуры основное внимание уделяли следствию- как самому производству следствия, так и контролю за ним и дознанием, а также надзору за законностью рассмотрения в судах уголовных

и гражданских дел, содержания лиц под стражей и в местах отбытия наказания. Органы прокуратуры проводили большую работу в подготовке законопроектов и других нормативных актов. Однако Прокурор Киргизской ССР редко использовал предоставленное ему Конституцией и законом «О прокуратуре СССР» право законодательной инициативы.

После принятия в 1977 году четвертой по счету Конституции СССР на прокуратуру возложили обязанность осуществлять надзор не только за точным, но и единообразным исполнением законов. Причем высший надзор возлагался не только на Генерального, но и на всех ему подчиненных прокуроров в пределах их компетенции, чего не было в прежнем Основном Законе.

Кыргызская Республика с самого первого дня своего становления как суверенное государство приступила к укреплению конституционного строя и правовой системы, неразрывным элементом которой является прокуратура.

Кыргызстан не имел закона о прокуратуре, не имел он и других каких-либо нормативных актов об органах прокуратуры. После распада в 1991 году пришлось руководствоваться законом о Прокуратуре СССР 1979 года, хотя самого Союза ССР уже не существовало. В связи с провозглашением независимости Кыргызстана и приобретением государственного суверенитета Республикой Кыргызстан возникла острая необходимость разработать и принять закон о Прокуратуре Республики Кыргызстан.

В декабре 1993 года прошло предварительное обсуждение проекта Закона о Прокуратуре Кыргызской Республики в постоянной комиссии Жогорку Кенеша и было рекомендовано включить в повестку дня предстоящей парламентской сессии обсуждение проекта Закона о прокуратуре. Ранее разработанный проект закона о прокуратуре не отражал потребностей дня, задач перехода к рыночной экономике, построения правового государства, поэтому проект закона не был включен в повестку дня деятельности сессии парламента. В проект Закона о прокуратуре Кыргызской Республики были внесены изменения и дополнения, и в декабре

1993 года он был принят Жогорку Кенешем, став нормативным актом о прокуратуре Кыргызстана. Закон явился крупным шагом в стабилизации системы, оформлении ее государственно-правового статуса, внесения определенности в ее надзорные полномочия.

2009 году был принят новый Закон КР «О прокуратуре». Этот закон создал дополнительные условия для повышения эффективности работы прокуратуры в процессе реализации политики суверенного кыргызского государства. Отличительной особенностью, которого было, отнесение органов прокуратуры к центральным органам государственной власти. Также в новом законе, в качестве приоритетного направления определена функция надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Этому направлению надзора посвящена целая глава Закона о прокуратуре.

Таким образом, новое законодательство Кыргызской Республики о прокуратуре дало большой импульс совершенствованию организации и деятельности прокуратуры. Из органов поддержания и осуществления репрессий в 30-50 – годы, из проводника и исполнителя воли аппарата КПСС и бюрократической административно-командной системы органы прокуратуры деятельность которых построена на конституционных основах, становятся подлинными органами надзора, защиты законных прав и интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций.

За 85 лет существования органы прокуратуры Кыргызстана, претерпев коренные изменения, утвердились на принципах, присущих современному, цивилизованному государству. Тем не менее, история показывает, что изменение общества неизбежно влечет за собой и дальнейшее совершенствование его правовых основ с тем, чтобы законы могли всегда полноценно обслуживать интересы общества и граждан.

В настоящее время наукой поднимаются вопросы, возвышающие служебную роль законности и институтов ее защиты в условиях продвижения реформ. Как в содержательном наполнении, так и в более высоком уровне нормативного регулирования нуждается функциональное

положение о координационной деятельности прокуратуры в борьбе с преступностью. Эффективность управления обществом, реформируемым на базе законности, определяется тем, насколько государством учитываются объективные закономерности общественного развития и насколько само законодательство адекватно отражает потребности и возможности общества; выдерживается иерархия правовой системы при верховенстве конституции и закона; обеспечиваются взаимосвязь и взаимоподчиненность всех элементов правовой системы, издание уполномоченными правотворческими органами актов в строгом соответствии с их конституционной компетенцией; гарантируется исполнение всеми ветвями власти требований конституции, законов и других нормативно-правовых актов; обеспечивается функционирование механизма судебной, прокурорской и иной правовой защиты личности, государственных и общественных организаций от правонарушений и препятствий в реализации своих конституционных прав и свобод. Каждый из критериев, характеризующий определенный срез законности, в совокупности образует единство общей оценки ее состояния. Очевидно, что укрепление органов прокурорского надзора может быть более успешным на базе теоретической разработки концептуальных основ законности, ее места и предназначения. На ослаблении режима законности в переходный период с самого начала сказались теоретические взгляды и позиции, противопоставляющие понятия права и закона, объективно умаляющие значение законодательных актов, как "неустойчивых" и преходящих в условиях реформ в отличие от "вечных" и естественных правовых постулатов, вобравших в себя исторический опыт человечества. На старте перестройки и в последующие годы серьезный ущерб законности был нанесен и пропагандой, внедрением в жизнедеятельность общества нового принципа правового поведения: "разрешено все, что не запрещено законом". Его разрушительная сила особенно стала ощутимой в период радикальных экономических реформ, перехода к рыночным отношениям при отсутствии должного законодательного обеспечения, новой системы права. В условиях

динамизма социально-экономических и общественных процессов и явного отставания правового регулирования, провозглашенный принцип привел на практике к осложнению криминальной ситуации, разрушению общественной морали как средства регулирования человеческих отношений. Требуется также научное осмысление и обоснование трансформации, содержательного отличия господствовавшей в прошлом "социалистической" законности от принципа законности правового государства. Переход от одного понятия законности к другому — это не формальная смена терминов, а кардинальная переориентация приоритетов в предметах правозащиты. Если фундаментальной основой "социалистической законности" были интересы государства, стоявшего над личностью и обществом, то в условиях конституционного провозглашения примата прав и свобод личности, интересов гражданского общества, должны меняться не только приоритеты как принципы, но и цели, задачи законности, механизм их реализации. А это требует солидного научного обеспечения. В частности, смена правозащитных приоритетов не должна вести, как это доминирует в теоретических работах и практической политике, к противопоставлению личности, общества и государства. Важно видеть в праве и законности равнодействующую общего интереса, обеспечивающую в конечном счете реальную гарантию прав и свобод человека и гражданина. Правовое государство, как главный гарант законности, должно быть и самым чувствительным индикатором отношения населения к проводимым в стране социально-правовым мероприятиям, предупреждать появление в массовом правосознании феномена "нелегитимности" самих законов, как не отвечающих их социальным ожиданиям. На завершающем этапе формирования нормативно-правовой базы реформ на передний план в механизме упрочения законности выдвигается проблема правоприменения, исполнения законов. Поэтому новый уровень контрольно-надзорной деятельности государства следует подкрепить действенной системой внешнего контроля со стороны гражданского общества, стимулирования

законопослушного поведения должностных лиц и граждан. Важное значение имели бы практические шаги по созданию системы юридического просвещения, формированию общественного сознания, ориентированного на социальную, правовую стабильность, утверждение авторитета закона, в том числе путем позитивной информации о потенциальных возможностях правопорядка и законности в обеспечении демократических прав и свобод личности.