

Институт прокуратуры в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике

Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике представляет собой целостную конституционно обусловленную упорядоченную совокупность взаимодействующих звеньев правового механизма, деятельность которого направлена на защиту нарушенных прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией Кыргызской Республики, и достижение в стране состояния их реальной защищенности. Будучи интегративным феноменом, она получает качественную определенность через функциональное единство своих элементов. К основным элементам данной системы относятся: правозащитные нормы; принципы защиты основных прав и свобод человека и гражданина; субъекты, осуществляющие правозащитную деятельность; правозащитная деятельность.

Основные элементы конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина отличает конституционная обусловленность, законодательное развитие согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 12, ч. 3 Конституции КР)¹. К числу субъектов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина относятся различные государственные органы, органы местного самоуправления, различные объединения граждан, а также сами граждане. Анализ Конституции КР и законодательства показывает, что каждый орган государственной власти (Президент КР, Жогорку Кенеш КР, Правительство КР, судебные органы) в пределах своих полномочий осуществляют защиту

¹ Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики "О новой редакции Конституции Кыргызской Республики" от 23 октября 2007 года N 157

прав и свобод человека и гражданина и образуют государственную систему защиты конституционных прав и свобод.

Прокуратура Кыргызской Республики является одним из институциональных элементов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина и занимает в ней особое место, predetermined ее местом в системе органов государственной власти. Прокуратура КР является специфической подсистемой государственных органов, не относится ни к одной из ветвей государственной власти, а является частью системы «сдержек и противовесов». Она принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили, активно участвует в обеспечении и разделении властей, и их взаимодействии.

Прокуратура обеспечивает защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством особого вида деятельности – осуществления от имени государства прокурорского надзора за соблюдением Конституции КР и исполнением законов, действующих на территории КР. Этот вид надзора является «внешним» по отношению к органам законодательной, исполнительной и судебной власти, поскольку прокуратура не входит ни в одну из «ветвей» государственной власти. Данное обстоятельство обеспечивает независимость прокуратуры при реализации своих функций, в т.ч. защиты прав и свобод человека и гражданина, а также соотнесение ее действий и решений исключительно с Конституцией КР и законодательством.

Взаимодействие прокуратуры с иными государственными механизмами защиты прав и свобод человека и гражданина определяет, что защита конституционных прав и свобод органами прокуратуры имеет ряд преимуществ по сравнению с иными государственными правозащитными механизмами².

² Росинский В.В., Доронина О.Н. Защита прав и свобод человека и гражданина – цель деятельности Прокуратуры Российской Федерации //Вторые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 9–10 ноября 2006 г.): сборник статей в 8 кн. – Кн. 2: Проблемы конституционного и международного права. – М.: РПА МЮ РФ, 2007. – С. 96–101. – 0,7 / 0,5 п.л.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 закона КР «О прокуратуре» (от 17 июля 2009 года № 224) , надзор за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина является одним из основных направлений деятельности данного государственного института, что выгодно отличает правозащитный потенциал прокуратуры от аналогичной характеристики иных государственных органов. Для большей части государственных органов (Президента КР, Жогорку Кенеша КР, системы органов исполнительной власти) функция защиты прав и свобод граждан не является основной, а выполняется ими в ходе осуществления главенствующей функции (законодательной – для Жогорку Кенеша КР, исполнительно-распорядительной – для органов исполнительной власти).

Прокуратура осуществляет защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина во всех сферах государственной и общественной жизни, урегулированных законом, в отличие от органов исполнительной власти, осуществляющих контроль и надзор в узкоспециализированной сфере, а также от Омбудсмана (Акыйкатчы) КР, рассматривающего жалобы на нарушение прав и свобод государственными органами и органами местного самоуправления (ст. 3 закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136 (в редакции Законов КР от 6 июля 2007 года № 97, 11 июня 2008 года № 114, 18 июля 2008 года № 155, 24 февраля 2009 года № 62, 25 февраля 2009 года № 69)

Для инициирования правозащитной деятельности прокуратуры не требуется обращения гражданина с просьбой о восстановлении нарушенных прав, закон наделяет прокуратуру полномочием проводить проверки по собственной инициативе при наличии информации о нарушениях конституционных прав и свобод. Правозащитная деятельность осуществляется прокуратурой в достаточно гибких процедурах, основы которых устанавливаются законодательством, а подробная регламентация – нормативными актами самой прокуратуры. Это позволяет более активно выявлять нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина

и упрощает взаимодействие с заявителем в сравнении с судебной защитой. Наконец, в отличие от института Омбудсмана, прокуратура КР представляет собой разветвленную централизованную систему органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, что означает максимальное приближение правозащитного субъекта к защищаемому гражданину.

Вместе с тем, защита прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры имеет и свои недостатки, которые могут быть восполнены функционированием иных государственных правозащитных механизмов – судебного, омбудсменовского, административного и др. Таким образом, государственные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина должны органично дополнять друг друга и образовывать целостную систему.

Закон КР «О прокуратуре», закрепив в ст. 4 принципы организации и деятельности прокуратуры Кыргызской Республики и обрисовав структуру ее органов, так же определяет в ст. 3 цели и задачи деятельности прокуратуры.

Не вызывает сомнения то обстоятельство, что прокуратура представляет собой не орган судебной власти, а самостоятельный государственный институт, осуществляющий надзор за соблюдением Конституции КР и исполнением законодательства. Вместе с тем, отсутствие в Конституции КР упоминания о целях и задачах прокуратуры создает некоторую неопределенность в ее конституционно-правовом статусе. Цели, задачи и основные направления деятельности прокуратуры (в т.ч., в сфере защиты конституционных прав и свобод), закрепленные в законе КР «О прокуратуре» говорит о том, что обусловливается изменением приоритетов государственного и общественного развития.

В настоящее время прокуратура занимает двойственное положение в системе органов государственной власти КР – с одной стороны, является органом, осуществляющим надзор за конституционной законностью и соблюдением основных прав и свобод человека и гражданина, а с другой – одним из органов исполнительной власти, осуществляющих уголовное

преследование, что не способствует эффективному осуществлению прокуратурой ее основных функций.

Реформа прокуратуры КР не может осуществляться за счет сокращения иных исторически сложившихся и традиционных для прокуратуры функций (в частности, правозащитной) и не должна привести к ее преобразованию в институт, осуществляющий исключительно уголовное преследование. Для преодоления данной тенденции необходимо внести дополнения в ст. 77 Конституции КР, с тем, чтобы закрепить цели прокуратуры – обеспечение верховенства Конституции КР и закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Анализ современного состояния законодательства о прокуратуре Кыргызской Республики (ст. 31, ч. 1) показывает, что прокуратура наряду с надзором за соблюдением Конституции КР и исполнением законодательства осуществляет и функции, что во взаимосвязи с ч. 2 данной статьи о целях деятельности прокуратуры, защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, защита прав и свобод человека и гражданина является самостоятельной функцией прокуратуры КР, т.е. направлением деятельности, которое предопределено социальным назначением, характеризуется определенным предметом ведения, направлено на решение соответствующих задач с закреплением соответствующей компетенции, включая правовые средства реализации.

Результатами осуществления прокуратурой КР ее правозащитной функции являются не только восстановление нарушенных субъективных прав граждан и создание условий, предупреждающих их нарушение, но и обеспечение соответствия деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций конституционным стандартам в области прав человека и гражданина.

Принципы осуществления прокуратурой КР функции защиты прав и свобод человека и гражданина представляют собой определенные ее целями и задачами общие, устойчивые основополагающие начала, нашедшие отражение в Конституции КР, законе КР «О прокуратуре», иных законах, международных договорах КР, выражающие наиболее существенные требования к характеру реализации прокурорами, следователями и иными прокурорскими работниками своих полномочий в ходе осуществления правозащитной деятельности. Данные принципы можно условно подразделить на 3 уровня в зависимости от степени их социальной значимости и уровня нормативного закрепления:

а) конституционные принципы, которые установлены Конституцией КР или могут быть выведены на основе содержащихся в ней положений. Из них большая часть – принципы законности, гуманизма, гласности, справедливости, разделения властей, единства государственной власти, равенства граждан перед законом – свойственны всей конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем, ст. 4 закона КР «О прокуратуре», закрепляет принципы организации и деятельности прокуратуры Кыргызской Республики – принципы единства и централизации системы органов прокуратуры – которые применяются и при осуществлении правозащитной деятельности прокуратуры;

б) принципы, выводимые на основе анализа закона КР «О прокуратуре» – принцип независимости прокуроров от внешнего воздействия и недопустимости вмешательства в их деятельность (ст. 5), внепартийности (ч. 2 ст. 46), профессионализма, системности и согласованности деятельности органов прокуратуры, своевременности применения мер прокурорского реагирования;

в) принципы прокурорской этики, которые не получили еще нормативно-правового закрепления: порядочность; ответственность; принципиальность и настойчивость при устранении нарушений конституционных прав и свобод; этичность, добросовестность.

Закрепленные в Конституции КР и законодательстве данные принципы тесно связаны между собой, взаимообусловлены и образуют единую систему, их последовательная реализация обеспечивает эффективность правозащитной деятельности прокуратуры.

Осуществление правозащитной функции прокуратуры на основе принципов единства и централизации позволяет органам и учреждениям прокуратуры КР действовать, как единый механизм, взаимно дополнять друг друга, обеспечивая достижение суммарного позитивного эффекта в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Организация правозащитной деятельности прокуратуры на основе принципов единства и централизации обеспечивает ее актуальность и оперативность, а также ее аналитический характер.

Правозащитная функция органов прокуратуры реализуется не только в процессе осуществления надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и при осуществлении иных направлений деятельности органов и учреждений прокуратуры, закрепленных в ч.ч. 1- 6, ст. 1 закона КР «О прокуратуре» – надзора за исполнением законов, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов; надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзора за исполнением законов в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, внесения представлений и протестов на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов; участия в правотворческой деятельности (п.3 ст. 3).

Правозащитную деятельность прокуратуры КР, можно охарактеризовать как неспециализированный конституционный надзор³, т.е. систематическое наблюдение соответствия правовых актов (как

³ Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан. Автореферат дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2009 С. 16.

нормативных, так и индивидуальных) государственных органов, органов местного самоуправления, администрации предприятий, учреждений, организаций Конституции КР, обнаружение неконституционных актов и последующее обращение к субъекту, принявшему неконституционный акт, с требованием его отмены.

В результате обобщения и анализа практики осуществления надзора за соблюдением прав и свобод выявлен ряд проблем, негативно сказывающихся на эффективности реализации правозащитной функции прокуратуры, наиболее существенной из которых является пересечение полномочий прокуратуры с контрольными и надзорными полномочиями органов исполнительной власти. Защита конституционных прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры осуществляется без административного вмешательства в оперативную деятельность соответствующих государственных органов, хозяйствующих субъектов, органов местного самоуправления, военного управления, общественных объединений.

Предметом конституционного надзора, осуществляемого прокуратурой, являются основные права и свободы человека и гражданина, что данный вид конституционного надзора, может быть эффективен как на уровне общих конституционных правоотношений между индивидом и государством, так и в конкретных правоотношениях между гражданином и государственным органом⁴, органом местного самоуправления, администрацией негосударственной организации. Данное обстоятельство позволяет выделить его правотворческий (обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в нормативных правовых актах) и правоприменительный (обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в повседневной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, администраций негосударственных организаций) уровни.

⁴ Гонибесов Д.А. Надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007 С. 123.

Органы прокуратуры не только рассматривают и проверяют заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, но используют и иные полномочия, например, право на доступ в помещения и на территорию, а также к документам органов государственной власти, местного самоуправления и других организаций; право требовать от их руководителей и должностных лиц представления необходимых документов, выделения специалистов, проведения проверок и ревизий, право вызывать для объяснений граждан и должностных лиц. Полномочия органов прокуратуры при проверке сведений о нарушении конституционных прав и свобод граждан органами дознания и предварительного следствия, а также судами при осуществлении правосудия по различным делам устанавливаются процессуальным законодательством. Это объясняется широкой компетенцией органов прокуратуры по осуществлению надзора и разнообразием конкретных направлений прокурорско-надзорной деятельности.

При принятии мер, направленных на восстановление нарушенных прав и свобод граждан, а также на предупреждение их нарушений в дальнейшем органами прокуратуры используются разнообразные меры прокурорского реагирования – протест, представление, предостережение о недопустимости нарушений закона, заявление в судебные органы об отмене незаконного правового акта или защите прав конкретного лица, а также постановления о возбуждении административного производства о направлении материалов для уголовного преследования, об освобождении лица, содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение. Природа мер, используемых органами прокуратуры при защите конституционных прав и свобод граждан такова, что они нуждаются в конституционно-правовом закреплении.

При этом в правозащитной деятельности органов прокуратуры сочетаются методы убеждения и принуждения. Так, протест на незаконный правовой акт, представление об устранении нарушений закона, предостережение о недопустимости нарушений закона, направление заявления в суд об отмене незаконного правового акта основаны на методе убеждения, поскольку хотя и обязательны для рассмотрения, но не влекут обязательного совершения их адресатом действий, предлагаемых прокурором. Они направлены на то, чтобы побудить лиц, которым они адресованы, восстановить нарушенные права и свободы граждан в добровольном порядке. Постановления прокурора – акты прокурорского реагирования, имеющие императивный характер, основанные на принуждении.

Существует зависимость используемых средств и форм прокурорского реагирования от степени общественной опасности нарушения прав и свобод человека и гражданина⁵. Так, в случае грубого нарушения личных (гражданских) прав и свобод, обеспеченных повышенной государственной защитой (например, в деятельности учреждений, исполняющих наказания и меры принудительного характера), органами прокуратуры используются преимущественно меры принудительного характера, а в случае, если эти нарушения имеют меньшую степень защиты, прокурорами используются меры, основанные на убеждении – протест, представление, предостережение.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти, в первую очередь, в законотворческой деятельности является эффективным направлением реализации ее правозащитной функции. На этом основании предлагается возможным дополнением п.3 ст. 3 закона КР «О прокуратуре», в частности формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности – подготовка правовых заключений на проекты нормативных правовых актов, участие в обсуждении проектов

⁵ Урываев А.В. Прокуратура РФ в механизме защиты конституционных права и свобод человека и гражданина Автореферат дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2009 С. 22.

законов и других нормативных правовых актов, внесение поправок, консультирование по правовым вопросам депутатов ЖК КР, представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы и правом принятия нормативных правовых актов. Предлагается также распространить полномочие прокуроров участвовать в правотворческой деятельности и на местное самоуправление, дополнительно предоставив право вносить в органы местного самоуправления предложения об изменении, дополнении, об отмене или о принятии муниципальных нормативных правовых актов.

В сфере правозащитной деятельности прокуратуры существуют определенные проблемы. Необходимо уточнить правовое положение прокурора в гражданском, уголовном, арбитражном и конституционном судопроизводстве. Гражданское процессуальное законодательство содержит существенный пробел – не предусматривает участия прокурора в делах, вытекающих из публичных правоотношений, если он сам не был заявителем. Законодательно не определено также положение прокурора в конституционном судопроизводстве. наделить прокурора полномочием участвовать в данных видах судопроизводств с заключением о нарушении конституционных прав и свобод человека и гражданина положениями нормативного правового акта по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой.

Остаются неопределенными и формы взаимодействия прокуроров с правозащитными организациями. Представляется, что оно не может сводиться только лишь к рассмотрению жалоб правозащитных организаций на нарушение субъективных прав их участников. Правозащитные организации не следует рассматривать исключительно как субъект права на обращение с жалобой, однако взаимодействие прокурора с ними должно строиться с учетом принципа недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

Определяющим критерием оценки деятельности всей прокурорской системы должна стать результативность надзора за соблюдением прав и

свобод граждан. В этих целях нужно уточнить в законе КР «О прокуратуре» предмет данного вида деятельности, предоставив прокурорам дополнительные полномочия по защите прав граждан, которые не могут самостоятельно защитить свои интересы (инвалидов, недееспособных, несовершеннолетних, престарелых). Кроме того, в условиях административной реформы предметом надзора должна быть деятельность органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по контролю и надзору, от которых главным образом зависит нормальное функционирование государства. При этом характер действий прокуроров должен определяться исключительно компетенцией прокуратуры, как надзорного органа и не распространяться на не свойственную им область административного контроля и надзора.