

УДК 343.85

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

***Аннотация:** В данной научной статье автор рассматривает роль прокуратуры в обеспечении законности в Кыргызской Республике.*

***Аннотация:** Бул илимий макалада автор Кыр-гыз Республикасында мыйзамдуулукту камсыз кылуудагы пракуратуранын ролун карайт.*

***Annotation:** In this scientific article the author examines the role of prosecutors in ensuring the rule of law in the Kyrgyz Republic.*

***Ключевые слова:** Прокуратура, обеспечение законности, прокурорский надзор, факты правонарушений, надзорные функции.*

***Негизги сөздөр:** Прокуратура, мыйзамдуулукту камсыз кылуу, прокурордук көзөмөл, укук бузуу фактылары, көзөмөлдөө кызматтары.*

***Keywords:** Prosecutor's office, law enforcement, public prosecutor's supervision, the facts offenses supervisory functions.*

Сложности и противоречия построения правового государства в Кыргызстане на современном этапе сопровождаются количественными перепадами в динамике совершения правонарушений во всех сферах общественной жизни. Так, изучение материалов прокурорского реагирования на происходящие факты правонарушений в стране за последние годы, начиная с 2010 года по настоящее время свидетельствуют о неравновесном состоянии законности в целом. Так, по данным управления по организационному обеспечению и взаимодействию с СМИ Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, в 2010 году было выявлено 8197 фактов правонарушений, из которых 3268 было устранено органами прокуратуры, в 2011 году этот количественный показатель снизился до 6823, из которых 3077 было устранено органами прокуратуры, в 2012 году продолжается снижение выявляемых фактов правонарушений до 6136, из которых 3266 было устранено органами прокуратуры, а в 2013 году наблюдается уже повышение количества выявленных фактов правонарушений до 6654, из которых 3315 было устранено органами прокуратуры. За девять месяцев текущего года органами прокуратуры уже выявлено 5353 фактов правонарушений. Такая выявленная кривая динамики состояния законности в Кыргызстане за последние годы только подтверждает о наличие в целом проблемной ситуации в сфере законности, которая в основном разрешается в настоящее время надзорными функциями органов прокуратуры.

Как показывает приведенная статистика, прокурорский надзор, призванный обеспечивать единообразное и точное исполнение законов в Кыргызстане, как-то еще сдерживает нарастающий вал правонарушений, все время грозящийся вылиться в правовой беспредел. Так, по данным управления по организационному обеспечению и взаимодействию с СМИ Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, в 2010 году в органы прокуратуры от граждан поступило 19923 заявлений о нарушении их прав и законных интересов, из которых 14464 было удовлетворено, в 2011 году в органы прокуратуры от граждан уже поступило 21793 заявлений о нарушении их прав и законных интересов, из которых 15582 было удовлетворено в 2012 году в органы прокуратуры от граждан поступило 23307 заявлений о нарушении их прав и законных интересов, из которых 16040 было удовлетворено, в 2013 году в органы прокуратуры от граждан поступило 22051 заявлений о нарушении их прав и законных интересов, из которых 14914 было удовлетворено, За девять месяцев текущего года в органы прокуратуры от граждан поступило 18294 заявлений о нарушении их прав и законных интересов, из которых 12342

было удовлетворено. Таким образом, в среднем 70% заявлений граждан о нарушении их прав и законных интересов органами прокуратуры удовлетворяются. В условиях, когда суды Кыргызстана еще малодоступны особенно для малоимущих граждан, а обращение последних в суды носят затяжной характер их разрешения, роль органов прокуратуры в оперативной защите прав и законных интересов граждан страны только *возрастает*.

Следует также признать, что приведенные факты с наглядной убедительностью подмывают позицию противников сохранения у прокуратуры надзорных функций. Очевидным становится, что в условиях почти кризисного состояния законности в стране, надо не свертывать надзорные функции прокуратуры, а наоборот искать более эффективные и прежде всего законодательные возможности для их усиления, при этом вполне осознавая, что это меры временные, а возможно долговременные, пока суды не станут у нас подлинными правозащитными органами. Здесь, следует напомнить, что в настоящее время в Кыргызской Республике продолжается судебное реформирование, которое переживает уже третий этап с момента образования суверенного Кыргызстана и неизвестно еще, насколько этот процесс затянется. В условиях, когда судебные органы еще не стали оплотом законности, прокуратура все еще остается основным гарантом законности в стране и *будет таковым, если сохранит свои надзорные функции*.

Если попытаться разобраться, какие причины привели к почти кризисному состоянию «Законность» в Кыргызстане, то наряду с общеизвестными социально-экономическими причинами и политическими потрясениями следует признать в качестве таковой и неоправданную в отдельных случаях увлеченность западными правовыми доктринами, выражающейся в том, что в правотворческом процессе страны наметился явный разрыв между идейным содержанием нормативно-правовых актов и реальными условиями их претворения в Кыргызской Республике. Стремление отечественных законодателей к очень быстрым правовым преобразованиям в угоду изменяющейся политической конъюнктуре или преждевременное желание опережающими темпами искусственно притянуть действующее законодательство Кыргызской Республики к международным правовым стандартам, приводят зачастую к недоучету экономических и организационно-технических возможностей реализации принимаемых нормативно-правовых актов. Особенно показательна в этом отношении сложившаяся ситуация в пенитенциарной системе Кыргызстана. Как признают разработчики проекта УИК Кыргызской Республики в справке обоснования к такому законопроекту: «... основная проблема, которую испытывает пенитенциарная система Кыргызской Республики на современном этапе - это колоссальный системный разрыв между нормативным регулированием на уровне действующего уголовно-исполнительного законодательства и реальной пенитенциарной инфраструктурой, а также социально-экономической реальностью. Такой разрыв представляет очень большую опасность, поскольку превращает норму права, многие положения действующего УИК в пустую декларацию, ничего не определяющую в действительности. Это полностью дискредитирует саму идею в действительности правового государства. В такой ситуации без строительства новой пенитенциарной инфраструктуры, которая в свою очередь, заблокирована тяжелой экономической ситуацией и недостаточным финансированием, нет никакой возможности реализовать даже те положения, которые уже содержатся в УИК Кыргызской Республики, не говоря, уже о совершенствовании последнего. Любые планы оптимизации пенитенциарной системы на нормативном уровне немедленно наталкиваются на отсутствие для этого нужных условий. Из-за этого, они обречены оставаться исключительно на бумаге, исключительно по причине отсутствия необходимой материальной базы и финансирования. Например, положения о раздельном содержании несовершеннолетних и совершеннолетних, отраженные в УИК Кыргызской Республики (ст.52), остаются нереализованными, исключительно в связи с инфраструктурными проблемами. Еще более драматичная ситуация сложилась с исполнением наказания в виде пожизненного лишения свободы, призванного в полном соответствии с международными стандартами заменить смертную казнь. В настоящее время, к этой мере наказания приговорено более 250 человек, однако их негде содержать ввиду отсутствия в государстве тюрем или колоний особого режима. В результате властям приходится идти на формальное нарушение закона,

не говоря уже об игнорировании международных стандартов» [1]. Аналогичная ситуация наблюдается почти во всех сферах общественной жизни Кыргызстана. Например, до сих пор перекладываются сроки введения института присяжных заседателей в уголовном судопроизводстве Кыргызской Республики из-за отсутствия соответствующих материально-технических условий и неразвитости правовой инфраструктура в целом. На фоне отмеченного, особенно своевременным является вклад, который вносят органы прокуратуры при осуществлении своих надзорных функций по восполнению государственного бюджета Кыргызской Республики. Так, по данным управления по организационному обеспечению и взаимодействию с СМИ Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики в 2010 году органами прокуратуры был выявлен ущерб, причиненный государству совершенными преступлениями на сумму 1044662584 сомов, из которых 850905408 сомов было возмещено благодаря усилиям прокуратуры, в 2011 году органами прокуратуры был выявлен ущерб, причиненный государству совершенными преступлениями на сумму 506461078 сомов, из которых 236838822 сомов было возмещено благодаря усилиям прокуратуры, в 2012 году органами прокуратуры был выявлен ущерб, причиненный государству совершенными преступлениями на сумму 268089695 сомов, из которых 11898111 сомов было возмещено благодаря усилиям прокуратуры, в 2013 году органами прокуратуры был выявлен ущерб, причиненный государству совершенными преступлениями на сумму 539075084 сомов, из которых 285172188 сомов было возмещено благодаря усилиям прокуратуры. За девять месяцев текущего года органами прокуратуры был выявлен ущерб, причиненный государству совершенными преступлениями на сумму 669874797 сомов, из которых 605782629 сомов было возмещено благодаря усилиям прокуратуры. При этом, следует отметить такой примечательный факт, что органами прокуратуры государству возвращается причиненный преступлениями ущерб, превышающий по суммам возвраты, осуществляемыми другими правоохранительными органами Кыргызстана, в том числе и ГСБЭП.

Поэтому, правовая политика в сфере прокурорского надзора должна учитывать отмеченные факты и роль органов прокуратуры в обеспечении законности в стране и способствовать формированию такого законодательства, которое бы позволило *прокуратуре* качественно выполнять возложенные на нее задачи. Реформирование прокурорского надзора должно осуществляться с учетом накопленного исторического опыта, сложившейся социально-политической и экономической ситуацией в Кыргызстане, а также состояния законности.

Учитывая, что органы прокуратуры осуществляя надзорные функции, постоянно ощущают реально бьющейся пульс правоприменительной практики, устанавливают причины и условия, способствующие совершению правонарушений, участие прокуратуры в правотворческом процессе становится поэтому особенно востребованным, поскольку именно она более всего может объективно оценивать складывающуюся ситуацию в той или иной сфере общественных отношений. Однако, если обратиться к действующему законодательству Кыргызской Республики, регулирующему деятельность прокуратуры, то ее участие в правотворческом процессе ограничивается согласно ст.8 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» только участием прокуроров в заседаниях органов государственной власти и органов местного управления. Такое усеченное использование правотворческого потенциала органов прокуратуры в правотворческой деятельности государства является неоправданным, поскольку прокуратура более всего в нынешних условиях может всесторонне учесть в процессе осуществления надзорных функций все потребности общественного развития и оперативно, а главное *адекватно* их отразить в действующем законодательстве. Особенно это актуальным становится сейчас, когда законодательный процесс из-за сложной затяжной правотворческой процедуры, не в состоянии оперативно изменяться и адекватно учитывать объективные условия и потребности общественного развития страны на современном этапе. Поэтому, чтобы максимально использовать преимущества органов прокуратуры в оперативном выявлении и устранении условий и причин совершаемых правонарушений и таким образом влиять на улучшение состояния законности в государстве путем инициирования адекватных правовых идей, необходимо в зако-

нодательном порядке предоставить прокуратуре Кыргызской Республике *право законодательной инициативы*, что позволит преодолеть отмеченные недостатки правотворческого процесса в Кыргызстане. С учетом такой перспективы можно задействовать на первоначальном этапе нереализованные еще законодательные ресурсы действующего законодательства Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» как образование *научно-методического Совета при Генеральной прокуратуре*, чтобы придать научно обоснованный характер надзорным функциям органов прокуратуры с последующим созданием *научно-исследовательского института по проблемам законодательства и обеспечения законности*.

Для того, чтобы прокуратура действительно стала гарантом законности в стране, необходимо, чтобы она действительно была независимой. В ст. 5 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» предусмотрены гарантии независимости органов прокуратуры, в качестве которых предусматривается запрет кому-либо вмешиваться в деятельность прокуратуры и требовать отчет о ее деятельности. Однако, согласно ст.13 этого Закона Генеральный прокурор подотчетен Президенту и Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, которым представляет ежегодный отчет о состоянии законности в стране. Учитывая, что народ Кыргызстана согласно ст. 2 Конституции Кыргызской Республики, является единственным источником государственной власти в Кыргызстане, *для обеспечения независимости органов прокуратуры следует в законодательном порядке изменить подотчетность Генерального прокурора, обязав его представлять ежегодный отчет о состоянии законности в стране через СМИ только народу Кыргызстана*. Такие изменения в подотчетности Генерального прокурора значительно облегчат ему выполнять исключительные функции по возбуждению уголовного преследования в отношении депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и объективно давать заключение о наличии или отсутствии в действиях Президента Кыргызской Республики состава преступления в случаях выдвижения Жогорку Кенешом Кыргызской Республики обвинения против последнего в совершении преступления.

При подведении итогов проведенного обобщения по проблемам обеспечения законности в Кыргызской Республике, следует задействовать *преимущества SWOT-анализа*, который подразумевает, во-первых, выявление слабых и сильных сторон обеспечения законности в Кыргызстане на современном этапе, а также определение возможных угроз состоянию законности и субъектов, которые реально могут в сложившихся условиях сохранить и укрепить законность в стране. Такой подход к решению проблемы обеспечения законности в Кыргызстане на современном этапе позволяет прийти к следующим выводам:

- в качестве *слабой стороны* обеспечения законности в Кыргызстане на современном этапе следует признать отсутствие необходимых материально-технических условий и достаточно развитой правовой инфраструктуры для реализации нормативно-правовых актов, принятых во исполнение международно-правовых обязательств Кыргызстана, а также тот факт, что суды остаются все еще малодоступными особенно для малоимущих граждан и не пользуются доверием у населения;

- в качестве *угрозы* для сохранения законности в Кыргызстане может быть стремление наших законодателей к очень быстрым правовым преобразованиям в угоду изменяющейся политической конъюнктуре или преждевременное желание опережающими темпами искусственно притянуть действующее законодательство Кыргызской Республики к международным правовым стандартам, *особенно идея о свертывании, а затем полной ликвидации неуголовных надзорных функций у прокуратуры*, сохранив только участие прокурора в уголовном судопроизводстве как стороны государственного обвинения, в соответствии с рекомендациями парламентской ассамблеи Совета Европы 1604 «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве права» от 2003 года;

- в качестве *сильной стороны* обеспечения законности в Кыргызстане на современном этапе является то, что органы прокуратуры унаследовали огромный опыт по укреплению законности в государстве с советских времен, а граждане по устоявшейся инерции в

подавляющем количестве случаев до сих пор обращаются за защитой своих прав и законных интересов в органы прокуратуры, а не суда;

- поэтому, *возможным субъектом*, который реально может обеспечить законность в Кыргызстане на современном этапе является *Прокуратура*. Учитывая роль органов прокуратуры в обеспечении законности в стране, необходимо способствовать формированию такого законодательства, которое позволило бы *прокуратуре* Кыргызской Республики качественно выполнять возложенные на нее задачи. Для этого необходимо в законодательном порядке обеспечить, чтобы *прокуратура действительно стала независимой и обладала правом законодательной инициативы*.

СПИСОК СНОСОК:

- 1) Справка обоснование к проекту УИК Кыргызской Республики. С. 2-3