

УДК 347.963(575.2)(04)

DOI 10.58649/1694-8033-2024-4(120)-188-193

ЭСЕНБЕКОВА А. Т., БАЛТАГУЛОВА Э.С.
Ж.Баласагын атындагы КУУ,
Б.Н. Ельцин атындагы Кыргыз-Орус Славян университети
ЭСЕНБЕКОВА А. Т., БАЛТАГУЛОВА Э.С.,
КНУ им. Ж. Баласагына,
Кыргызско-Российский Славянский университет им. Б.Н. Ельцина
ESENBEKOVA A.T., BALTAGULOVA E.S.
KNU named after J. Balasagyn,
Kyrgyz-Russian Slavic University named after B.N.Yeltsin

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ПРОКУРАТУРАСЫНЫН
КОНСТИТУЦИЯЛЫК-УКУКТУК АБАЛЫ ЖӨНҮНДӨ

**О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ПРОКУРАТУРЫ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

ON THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR'S
OFFICE OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Кыскача мүнөздөмө: Макалада Кыргыз Республикасынын прокуратурасынын конституциялык-укуктук статусун аныктоого байланыштуу актуалдуу маселелер каралат. Прокуратуранын укуктук статусун, анын милдеттерин жана функцияларын аныктоочу Конституциянын жана мыйзамдык базанын ченемдерин толук талдоо жүргүзүлөт. Автор прокуратуранын функцияларын деталдаштырган жана анын ишинин векторлорун аныктаган. Прокуратуранын жетектөөчү курамын дайындоо жана бошотуу маселелерине өзгөчө көңүл бурулат. Прокуратуранын кылмыш иштерин козгоо жана ыкчам-издөө иштерин жүргүзүү сыяктуу функцияларына басым жасалды. Жазуучу, ошондой эле укуктук жана илимий коомчулуктун арасында алар боюнча укук коргоо жана талаш-тартыш менен айрым маселелерди изилдеген. Жыйынтыгында автор прокуратуранын мыйзамдардын аткарылышын көзөмөлдөө жана бийликтин бардык бутактарынын ишмердүүлүгүндө мыйзамдуулукту камсыз кылуу боюнча иши система түзүүчү экенин ырастайт.

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные вопросы, связанные с определением конституционно-правового статуса прокуратуры Кыргызской Республики. Проводится детальный анализ норм Конституции и законодательной базы, определяющих правовой статус прокуратуры, её задачи и функции. Автор детализированы функции прокуратуры и определены векторы её деятельности. Особое внимание уделяется вопросам назначения и освобождения руководящего состава прокуратуры. Акцент сделан на таких функциях прокуратуры, как возбуждение уголовных дел и проведение оперативно-розыскной деятельности. Автором также исследованы отдельные проблемы в правоприменительной деятельности и споры по ним среди юридического и научного сообщества. В заключении автор утверждает, что деятельность прокуратуры по надзору за исполнением законов и обеспечению законности в деятельности всех ветвей власти является системообразующей.

Abstract: The article discusses topical issues related to the definition of the constitutional and legal status of the Prosecutor's Office of the Kyrgyz Republic. A detailed analysis of the norms of the Constitution and the legislative framework defining the legal status of the Prosecutor's Office, its tasks and functions is carried out. The author details the functions of the prosecutor's office and defines the vectors of its activities. Special attention is paid to the appointment and dismissal of the senior staff of the Prosecutor's Office. The emphasis is placed

on such functions of the prosecutor's office as the initiation of criminal cases and the conduct of operational investigative activities. The author also examines individual problems in law enforcement and disputes about them among the legal and scientific community. In conclusion, the author argues that the activities of the Prosecutor's Office to monitor the implementation of laws and ensure the rule of law in the activities of all branches of government are system-building.

Негизги сөздөр: конституция; прокуратура; көзөмөл; мыйзамдуулук; жеке укуктар; ыкчам издөө; статус; реформа; укук коргоо органдары.

Ключевые слова: конституция; прокуратура; надзор; контроль; законность; права личности; оперативно-розыскная деятельность; статус; реформа; правоохранительные органы.

Keywords: constitution; prosecutor's office; supervision; control; legality; personal rights; operational investigative activities; status; reform; law enforcement agencies.

Формирование и развитие современного правового государства всегда сопровождается изменениями, которые имеют свое отражение в правовой сфере. Эти изменения могут быть как положительными, так и отрицательными явлениями в обществе, включая повышение уровня преступности, с которым борются правоохранительные органы. Прокуратура играет ключевую роль в контроле и надзоре, поэтому анализ и определение ее правового статуса, включая конституционно-правовой статус, имеют большое значение. В данной научной статье предпринята попытка проанализировать конституционно-правовой статус органов прокуратуры Кыргызской Республики на фоне проведенной судебно-правовой реформы в стране и учетом последующих законодательных изменений. Конституционный статус является важной и определяющей частью правового статуса прокуратуры, включая конституционные нормы, которые устанавливают место, роль и назначение органов прокуратуры в системе разделения и взаимодействия властей, а также полномочия по исполнению поручений, предусмотренных Конституцией. Одной из основных черт прокуратуры Кыргызской Республики, а также других стран СНГ, является то, что в их конституциях определено место органов прокуратуры в системе конституционно-правовых отношений. Это подчеркивает важность специальной нормы, регулирующей деятельность прокуратуры, и признает особую роль, которую органы прокуратуры должны играть в обеспечении прав человека, укреплении правового государства и деятельности правоохранительных органов [1]. Одной из особенностей прокуратуры Кыргызской Республики является определение её места в системе конституционно-правовых отношений, закрепленное в ст. 105 Конституции Кыргызской Республики [2]. Включение специальной нормы, регулирующей деятельность прокуратуры, в Конституцию государства признаёт особую роль прокуратуры в обеспечении прав человека, построении правового государства и функционировании правоохранительных органов [3; 4; 5]. В соответствии со ст. 2 Конституционного закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» органы прокуратуры осуществляют:

1) надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики органами государственной власти (за исключением деятельности Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов, Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики в сфере контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина), местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и организациями, деятельность которых финансируется из государственного и местного бюджетов, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, функционирующими на принципах полного хозяйственного расчета и

самофинансирования, а также иными юридическими лицами с государственной долей участия (далее – субъекты);

2) надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов органами, осуществляющими следствие и оперативно-розыскную деятельность;

3) надзор за законностью в сфере государственной правовой статистики и учета;

4) надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан;

5) представительство интересов гражданина или государства;

6) поддержание государственного обвинения в суде;

7) осуществление уголовного преследования в порядке и случаях, предусмотренных УПК КР; сюда же входит возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов и передача их для расследования в соответствующие следственные органы [2].

Отмечается, что процесс возбуждения уголовного дела исключен из УПК КР, который начал действовать с 1 января 2019 года, и вместо него было введено досудебное производство [7]. Это обстоятельство представляет собой ключевой аспект в уголовном судопроизводстве в Кыргызской Республике, поскольку термин «возбуждение уголовного дела» сохранен в Конституции Кыргызской Республики, что вызывает дискуссии среди юридического сообщества страны. В 2021 году после принятия новой Конституции по инициативе органов прокуратуры был разработан и принят новый УПК КР, который вступил в законную силу 28 октября 2021 года. В УПК КР реанимирован институт возбуждения уголовного дела в досудебном производстве [8].

В Конституции Кыргызской Республики закреплён особый статус прокуратуры в системе государственных органов, а также совместное участие Президента и Жогорку Кенеша в процедуре назначения Генерального прокурора. Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Генерального прокурора с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша; по предложению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей [2].

Ежегодный отчёт Генерального прокурора заслушивается Жогорку Кенешем [2]. В августе 2021 года был принят новый Конституционный закон «О прокуратуре Кыргызской Республики» [8]. Новый конституционный закон устанавливает дополнительные меры правовой и социальной защиты, материально-социального и пенсионного обеспечения сотрудников прокуратуры [8]. В ст. 11 Конституционного закона «О прокуратуре КР» Генеральная прокуратура является высшим органом прокуратуры Кыргызской Республики, возглавляется Генеральным прокурором, назначаемым на должность и освобождаемым от должности Президентом Кыргызской Республики в порядке, предусмотренном Конституцией Кыргызской Республики. В ч. 2 ст. 11 Конституционного закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» указано, что Генеральная прокуратура имеет статус юридического лица. В этом же законе определяет предмет надзора прокуратуры, который включает в себя соблюдение Конституции и точное исполнение законов государственными и муниципальными органами и их должностными лицами [8].

Прокуратура гарантирует защиту прав и свобод человека и гражданина на этапе предварительного расследования уголовных дел, а также контролирует процесс расследования преступлений и проведение оперативно-розыскной деятельности [8]. Указаны государственные и муниципальные органы и перечень их должностных лиц, на которых распространяется надзор со стороны прокуратуры за соблюдением законов, а также установлен порядок принятия решений о возбуждении уголовного дела в отношении отдельных категорий лиц [9]. Решение о возбуждении уголовного дела в отношении Генерального прокурора Кыргызской Республики принимается одним из его

заместителей с согласия Жогорку Кенеша по представлению Президента Кыргызской Республики [8].

Согласно ст. 105 Конституции Кыргызской Республики, прокуратуре прямо поручается осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов. Органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном разбирательстве, осуществляют надзор за исполнением судебных решений [2]. Необходимо также отметить, что проведение оперативно-розыскной деятельности в Кыргызской Республике остается предметом бурных споров среди ученых и правоприменителей. В УПК КР отдельные оперативно-розыскные действия включены как специальные следственные мероприятия [8].

Н.А. Патрушев подчеркивает важность прокурорского контроля за работой учреждений, занимающихся оперативно-розыскной деятельностью, в структуре правоохранительной системы [9].

К органам, наделённым Законом Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности» [10] осуществлять оперативно-розыскную деятельность, относятся:

- 1) органы внутренних дел Кыргызской Республики;
- 2) органы национальной безопасности Кыргызской Республики;
- 3) органы военной разведки Министерства обороны Кыргызской Республики;
- 4) органы финансовой полиции;
- 5) таможенные органы;
- 6) органы уголовно-исполнительной системы;
- 7) органы Пограничной службы Кыргызской Республики;
- 8) органы налоговой службы [10].

При этом только «органы национальной безопасности и внутренних дел Кыргызской Республики вправе применять весь перечень оперативно-розыскных мероприятий, перечисленных в Законе» [10]. В Кыргызской Республике Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает, что прокурорский надзор за этой деятельностью осуществляется Генеральным прокурором и уполномоченными прокурорами на региональном уровне. Руководители органов, занимающихся оперативно-розыскной деятельностью, обязаны представлять прокурору необходимые документы при запросе в случае возникновения вопросов о соблюдении законов в ходе оперативных мероприятий [12].

Информация о лицах, участвующих в этих мероприятиях, остается конфиденциальной и подлежит предоставлению прокурору только с их письменного согласия, за исключением ситуаций, требующих уголовного преследования. Прокурор не осуществляет надзор за такими аспектами, как организация, способы и методы оперативно-розыскной деятельности [11].

Руководители органов прокуратуры несут персональную ответственность за соблюдение законности в проведении оперативно-розыскных мероприятий, как предусмотрено законодательством [10].

При осуществлении прокурорского надзора уполномоченный прокурор опирается на определенные основания, такие как обращения граждан, юридических и должностных лиц, результаты анализа материалов уголовных дел, сообщения о недостаточном выполнении указаний следователя, руководителя следственного органа или органа дознания, а также о нарушениях по материалам проверки сообщений о преступлениях или решениям судов по уголовным делам, находящимся в их производстве, и об ошибочном выполнении требований уполномоченного прокурора [10].

Роль прокурорского надзора над органами, занимающимися оперативно-розыскной деятельностью, определяется прежде всего компетенцией прокуратуры, которая исключительно обладает этой функцией. Оперативно-розыскная деятельность рассматривается как объект надзора, характеризующийся закрытостью и

непрозрачностью, при этом она считается легитимной и представляет собой отдельный вид государственной деятельности, осуществляемый от имени государства. В структуре правоохранительных органов присутствуют органы, занимающиеся оперативно-розыскной деятельностью, принадлежащие различным министерствам и ведомствам. Эти органы издают нормативные акты, регламентирующие проведение оперативно-розыскных мероприятий в соответствии с законодательством. Следовательно, прокурор, осуществляющий надзор, должен учитывать особенности данной деятельности при проведении проверочных мероприятий [11]. В ходе конституционной реформы, вероятно, произойдут изменения в конституционно-правовом статусе прокуратуры, предполагающие расширение её полномочий. Ожидается, что прокуратура будет проводить следственные действия не только в отношении должностных лиц, установленных Конституционным законом, но и в отношении всех граждан [9].

М.К. Укушев считает, что ослабление государственного контроля за соблюдением законности и координации борьбы с преступностью привело к осложнению криминальной ситуации, особенно в сфере обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Это усугубило разбалансированность конституционной вертикали государственной власти. Сегодня главная задача государства и прокуратуры состоит в том, чтобы на основе научно обоснованного прогнозирования и глубокого понимания ситуации исправить допущенные ошибки, обеспечить надёжную законность во всех сферах жизни страны, предотвратить и нейтрализовать назревающие угрозы, а также эффективно противодействовать им, в том числе мерами прокурорского реагирования [13].

В заключение можно сделать вывод, что формирование национальной государственности в Кыргызстане происходит в условиях сложных экономических и социально-политических кризисов, а также поиска различных путей и вариантов развития, включая конституционно-правовые изменения. Важно отметить, что независимо от того, будет ли в стране президентская или парламентская форма правления, роль прокуратуры остаётся ключевой. Прокуратура, как главный орган государственной власти, осуществляет надзор за исполнением законов и формирует режим законности в деятельности всех ветвей власти, что является системообразующим элементом государственного управления. Прокурорские работники, как и сотрудники других правоохранительных органов, не должны обслуживать власть имущих или руководствоваться своими личными интересами. Они обязаны действовать в соответствии с Конституцией, в которой должны быть отражены общепринятые принципы правового государства и международного права. Только тогда прокуратура станет настоящим стражем законности, пользующимся авторитетом и уважением народа.

Список использованной литературы

1. Ракита О.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Молодой ученый, 2013, № 12(59), с. 674-675. – Режим доступа: URL: <https://moluch.ru/archive/59/8569/> (дата обращения: 17.12.2023).
2. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года). – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru> (дата обращения: 8.01.2024).
3. Бажанов С. Место и роль прокуратуры в системе правоохранительных органов // Законность. – Москва, 2009, № 6, с. 31-35; Гулягин А.Ю. Прокуратура в сфере административной юрисдикции / Под ред. В.П. Рябцева. – Москва: Юрист, 2011, 128 с.
4. Миронов А.Л. О месте прокуратуры в системе правоохранительных органов Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России, 2018, №5, с. 190-192.

5. Уголовно-процессуальный кодекс от 28 октября 2021 года № 129 (Введен в действие Законом Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 126. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/3-37/edition/2086/ru> (дата обращения: 8.01.2024).
6. Абдукаримова Н.Э. Место и роль правоохранительных органов в борьбе с наркотизмом // Международный журнал экспериментального образования, 2019, № 3, с. 112-116. – Режим доступа: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_38574859_82508065.pdf (дата обращения: 17.12.2023).
7. Исаева К.А., Абдукаримова Н.Э., Воронцова И.Н. К вопросу об отдельных тенденциях и реформировании уголовно-процессуального законодательства в странах СНГ // Полицейская и следственная деятельность, 2018, № 2, с. 9-15. DOI: 10.25136/2409-7810.2018.2.26774. – URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=26774 (дата обращения: 17.01.2024).
8. Конституционный закон «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 10 сентября 2021 года № 114. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/112293/edition/1380/ru>. (дата обращения: 15.01.2024).
9. Патрушев Н.А. Место и роль прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность в правоохранительной системе // Закон и право, 2019, № 7. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mesto-i-rol-prokurorskogo-nadzora-za-ispolneniem-zakonov-organami-osuschestvlyayuschimi-operativno-rozysknuyu-deyatelnost-v> (дата обращения: 17.12.2023).
10. Закон Кыргызской Республики от 16 октября 1998 года № 131 «Об оперативно-розыскной деятельности» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.07.2017 г.). – Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30234289 (дата обращения: 17.12.2023).
11. Укушев М.К. 25 лет Конституции Кыргызстана. История. – Режим доступа: http://center.kg/article/190_23.04.2018 (дата обращения: 10.01.2024).
12. Детальный анализ проекта новой Конституции. – Режим доступа: <https://rus.azattyk.org/a/30975909.html>. (дата обращения: 10.01.2024).
13. Укушев М.К. Кто должен координировать борьбу с преступностью – премьер-министр или генеральный прокурор? Парадоксы реформы прокуратуры. – Режим доступа: <http://center.kg/article/226>. (дата обращения: 10.01.2024).