

УДК 347.963

## **ГЕНЕЗИС ПРОКУРАТУРЫ КАК ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ВЛАСТИ НАДЗОРНОГО ТИПА**

***Аннотация:** В статье рассмотрены становление и этапы институционального развития прокуратуры в системе государственной власти Кыргызской Республики, а также генезис ее функций.*

***Аннотация:** Бул макалада Кыргыз мамлекеттик бийлигинин тутумундагы прокуратуранын калыптанышы жана институционалдык өнүгүүнүн этаптары, ошондой эле анын иш-милдеттеринин генезиси каралган.*

***Annotation:** The article describes formation and the stages of institutional development of prosecutors in the system of state government bodies of the Kyrgyz Republic, as well as the genesis of its functions.*

***Ключевые слова:** Органы прокуратуры, надзорная деятельность, верховенство закона, система государственной власти.*

***Негизги сөздөр:** Прокуратура органдары, көзөмөл иш алпаруу, мыйзамдуулуктун устөмдүгү, мамлекеттик бийлигинин тутуму.*

***Keywords:** Prosecuting authorities, oversight activities, the rule of law, system of state government bodies.*

В системе органов государственной власти Кыргызской Республики прокуратура занимает свое конституционное место, выполняя функции одного из элементов системы сдержек и противовесов института разделения властей, способствует согласованному функционированию всех ветвей власти. Со временем менялись место и роль прокуратуры, ее деятельность наполнялась новым содержанием, изменялись функции прокурорского надзора. Реформирование и развитие прокуратуры в настоящее время должны осуществляться в соответствии с принципами современного государственного устройства, политической и международно-правовой ориентации. Это требует от органов прокуратуры отказа от изживших себя форм работы, поиска и применения эффективных методов прокурорского надзора.

Некоторые факты из истории самой прокуратуры. В Древнем Риме, например, наместники императора назывались прокураторами. Занимались они в основном сбором налогов с населения. Прокуратура, как государственный институт, впервые возникла во Франции 25 марта 1302г. В результате Октябрьской революции 1917г. было создано новое Советское государство. Процессы, происходившие в государственной жизни страны, получили соответственно новые направления и содержания. Конституция 19 года закрепила диктатуру пролетариата и беднейшего крестьянства. Диктатура же, как известно, представляет собой власть, которая не связана юридическими законами. В таких условиях вопрос о господстве права и верховенстве закона был неуместен.

Современный этап развития органов прокуратуры начался с принятия закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года. Сегодня уже нельзя сказать, что прокуратура является карательным органом, более того, она является одной из первых правозащитных организаций, существующих в Кыргызской Республике, и это одна из самых эффективных правозащитных организаций. Прокурор республики, заместители и начальники отделов ведут личный прием граждан и учитывают при этом не только письменные, но и устные заявления, жалобы, на каждую из таких жалоб дается ответ.

В модели политкорректных отношений особую роль занимают органы прокуратуры.

Прокуратура традиционно стояла на страже прав и свобод человека и гражданина, и прокуроры всегда делали упор на осуществление надзора за исполнением законов,

закрепляющих правовой статус личности, способствуя тем самым реальному обеспечению предоставленных гражданам Конституцией Кыргызской Республики прав и свобод. Речь идет о защите политических, трудовых, юридических, экономических, экологических и иных прав и свобод человека и гражданина.

Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора пронизывает всю многогранную деятельность прокурора. Какие бы действия ни совершал прокурор, реализуя предоставленные ему полномочия, в какой бы отрасли он ни осуществлял надзор - его в первую очередь интересует вопрос, соблюдаются ли права и свободы человека и гражданина. И если они не соблюдаются, прокурор принимает предусмотренные законом меры к восстановлению нарушенных прав и свобод граждан. В связи с этим прокурорский надзор выступает одной из гарантий реального соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Он является основным, важнейшим направлением прокурорской деятельности на современном этапе.

Раздел IV Закона о прокуратуре специальная глава «*Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина*» говорит об особой актуальности для Кыргызстана соблюдения прав и свобод граждан, а также о повышении роли прокуратуры как органа надзора в обеспечении этих прав и свобод. В правовом государстве, которое у нас создается, приоритетным является соблюдение прав и свобод личности. Будучи принятой в международное сообщество как самостоятельный участник суверенное государство, Кыргызская Республика взяла на себя обязательство по неукоснительному соблюдению прав и свобод человека и гражданина, по созданию необходимых условий для реализации гражданами предоставленных им прав и свобод.

Многочисленные нарушения прав и свобод человека и гражданина, допускаемые в последнее время, ухудшение работы судов (волокита) вследствие возросшего количества рассматриваемых дел, недоступность для многих граждан услуг адвокатов ввиду отсутствия средств и, следовательно, ослабление правовой защищенности граждан подчеркивают необходимость совершенствования и активизации прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Предмет прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определен в ст. 33 Закона о прокуратуре. Он включает в себя надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативно-правовых актов в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами.

Анализируя содержание названной статьи, нельзя не прийти к выводу о том, что полномочия прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина распространяются на все органы и всех должностных лиц, независимо от их подчиненности (подведомственности) и формы собственности, начиная с министерств и ведомств, и закон в этом отношении не содержит каких-либо ограничений. Иными словами, при поступлении сведений о нарушении прав и свобод человека и гражданина прокурор вправе провести проверку или совершить иные надзорные действия в любом органе, на любом предприятии, в учреждении и организации, а также в общественной организации или объединении. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина возложено Конституцией на все без исключения органы. Из этого видно, какое значение законодатель придает соблюдению прав и свобод человека и гражданина.

Основная цель прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина - это достижение такого положения, когда эти права и свободы реально соблюдаются всеми органами и должностными лицами, когда граждане уверены, что их права и интересы надежно защищены и что они в случае нарушения этих прав и свобод могут рассчитывать на помощь соответствующих государственных органов, в том числе и органов прокуратуры.

В настоящее время прокуратура воспринимается как в высшей степени авторитетное и серьезное ведомство, занимающееся обеспечением законности. Она выступает в роли

своеобразного фильтра в самосознании общества, который блокирует мысли о нарушении закона, так как за это может последовать суровая кара. К сожалению, уровень взаимоотношений в нашем обществе таков, что удельный вес криминальных отношений очень велик. В связи с этим именно на прокуратуру, как наиболее авторитетную структуру в системе правоохранительных органов, ложится задача перевода криминальных отношений в обществе в рамки закона и корректности. Общество должно осознать, что решение любых конфликтных ситуаций продуктивнее именно в рамках закона.

Органы прокуратуры занимают особое место в государственной системе Кыргызской Республики. Имея функциональное отношение к каждой из трех, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики от 27.10.2010 года, ветвей власти, они, тем не менее, не относятся полностью ни к одной из них. Это специфическое положение прокуратуры в государственном устройстве, позволяющее уравнивать ветви власти и обеспечивать их оптимальное функционирование, порождает и специфичность прокурорского надзора как основного вида деятельности прокуратуры.

Прокуратура непосредственно взаимодействует с судебной властью путём участия прокуроров в соответствии с процессуальным законодательством Кыргызской Республики в рассмотрении дел судами, опротестования ими противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов.

Прокуратура не входит и в законодательную ветвь власти, так как в соответствии со статьёй 70 Конституции Кыргызской Республики, законодательную власть осуществляет Жогорку Кенеш - парламент Кыргызской Республики.

Прокуратура взаимодействует с законодательной ветвью власти путём права прокурора вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Прокуратура не входит и в исполнительную ветвь власти, так как основной деятельностью органов прокуратуры является осуществление надзора за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами исполнительной власти, что не позволило бы Прокуратуре объективно оценивать действия Правительства, если бы она входила в Исполнительную ветвь.

Прокурорский надзор - это специфический вид государственной деятельности. Эту деятельность не могут осуществлять кроме прокуратуры никакие другие государственные, общественные, или иные органы, организации, учреждения, должностные или физические лица [1].

Предметом прокурорского надзора как вида государственной деятельности является сфера общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора. Из самой сущности прокурорского надзора вытекает, что деятельность прокурора направлена на регулирование общественных отношений, связанных с исполнением требований законов [2].

Под объектом прокурорского надзора следует понимать предприятия, учреждения, организации, и другие органы, в которых проводятся прокурорские проверки исполнения законов. В качестве примера можно назвать любое министерство, ведомство, в котором могут быть проведены проверки исполнения законов.

Субъектом прокурорского надзора следует считать участников прокурорско-надзорных отношений. Им является как сам прокурор, осуществляющий надзор, так и физическое (должностное) лицо, исполнение закона которым проверяется прокурором.

Так, для осуществления своих функций прокурор располагает определенными полномочиями, которые определены в Законе Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17.07.2009 года, уголовно-процессуальным законодательством и другими правовыми актами.

Прокурорский надзор как вид государственной деятельности осуществляется путем проведения различного рода действий, в числе которых есть предусмотренные законом, но есть и законом нерегулируемые (организационные и некоторые другие). К правовым

средствам прокурорского надзора относятся только те, которые предоставлены прокурору Законом о прокуратуре или иным законодательством для осуществления надзора. Они носят процессуально значимый характер. В применении этих правовых средств, с целью выявления и устранения правонарушений, и состоит суть прокурорского надзора.

Нетрудно заметить, что на достижение целей направлена вся деятельность прокуратуры. Конкретные виды этой деятельности перечислены в ст. 104 Конституции Кыргызской Республики и ст.3 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре».

Из вышеизложенного следует, что основным средством достижения определенных Законом о прокуратуре целей является прокурорский надзор. Это естественно, так как именно в прокурорском надзоре состоит основная функция прокуратуры.

По своей сущности прокурорский надзор как специфический вид государственной деятельности един. Это единство обусловлено едиными для всей системы прокуратуры Кыргызской Республики целями, единством системы прокуратуры, единством правовой базы деятельности прокуратуры.

Однако в самом процессе прокурорского надзора имеются существенные различия. Эти различия в осуществлении единого прокурорского надзора порождены особенностями законодательства, за исполнением которого осуществляется надзор, и особенностями, различием субъектов, исполняющих это законодательство и, вследствие этого, различием в полномочиях прокуроров.

В соответствии с этим в едином прокурорском надзоре выделяются следующие отрасли прокурорского надзора (ст.3 Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики»):

1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами;- вследствие чрезвычайной широты и многообразия общественных отношений, входящих в сферу этой деятельности прокурора, данное направление называлось общим надзором. Это определение сохранилось и широко применяется до настоящего времени практическими работниками прокуратуры.

2) надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие;

3) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан;

4) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом;

5) поддержание государственного обвинения в суде;

6) уголовное преследование должностных лиц государственных органов.

Помимо указанных основных направлений прокурорского надзора, органы прокуратуры координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью; принимают участие в правотворческой деятельности; рассматривают и разрешают заявления, жалобы и иные обращения граждан, поступившие в прокуратуру; принимают участие в профилактической работе.

Важнейшими предпосылками успешного осуществления прокурорского надзора и иной деятельности прокуратуры являются прочные знания прокурорами и следователями специфики и особенностей разносторонней работы прокуратуры, своих полномочий применительно к конкретным направлениям деятельности, умение правильно, на научной основе организовать работу на порученных участках, мастерское владение тактикой и методикой осуществления прокурорского надзора и иной деятельности.

На протяжении всей своей истории прокуратура прошла длительный и нелегкий путь становления и развития.

Сегодня выдвигаются новые требования к прокурорам, ставятся более сложные задачи. В числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры продолжают оставаться обеспечение верховенства закона, борьба с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны. Реализация национальных проектов требует качества прокурорского надзора с тем, чтобы правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры реально способствовал развитию демократического правового государства. Именно в этом

видится основное направление деятельности прокуратуры, от которой во многом зависят благосостояние и правовая защищенность граждан, безопасность и интересы государства.

По мнению В.Ю. Шобухина, прокуратура - это многофункциональный орган, что обусловлено направленностью ее деятельности на обеспечение единого законодательного и единообразного правоприменительного пространства на всей территории страны [3].

Происходящие в Кыргызской Республике государственно-правовые преобразования, курс на строительство правового государства, провозглашение приоритета личности- все это создает предпосылки для повышения роли прокуратуры как централизованного надзорного органа в укреплении законности и правопорядка в стране, охране конституционных прав и свобод граждан.

Прокуратура Кыргызской Республики призвана служить обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Прокурорский надзор, вся многогранная правоохранная деятельность прокуратуры Кыргызской Республики являются одной из важнейших гарантий защиты прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, независимо от формы собственности и подведомственности, и государства в целом. Поэтому государство, общество заинтересованы в том, чтобы надзорная и иная деятельность прокуратуры была максимально эффективной, приводила к реальному укреплению законности и правопорядка.

### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Смирнов А. Ф. Место и роль прокуратуры в системе государственной власти: Лекция. М., 1995.
2. Басков В. И. Курс прокурорского надзора: Учебник. М.: Зерцало, 1998.
3. В.Ю. Шобухин «Прокуратура в государственном механизме». - М. 2006. С.21