

УДК 343.848.5 (575.2)

**К ВОПРОСУ О ПРИОРИТЕТНОМ ХАРАКТЕРЕ НАДЗОРА
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА,
ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

А.Б. Жунушов

Рассматривается значение надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, осуществляемого органами прокуратуры Кыргызской Республики, подчеркивается приоритетный характер исследуемого направления прокурорской деятельности, основанный на существующих доктринальных разработках и статистических данных. Автор высказывает мнение о самостоятельном характере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Сделан вывод о наличии правовой коллизии в действующем законодательстве в части определения основных направлений деятельности прокуратуры и предложены пути ее преодоления.

Ключевые слова: прокуратура; права человека и гражданина; надзор органов прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; направления деятельности прокуратуры; правозащитная деятельность.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ПРОКУРАТУРА ОРГАНДАРЫ ТАРАБЫНАН ИШКЕ
АШЫРЫЛУУЧУ АДАМДЫН ЖАНА ЖАРАНДЫН УКУКТАРЫН ЖАНА ЭРКИНДИКТЕРИН
САКТАЛЫШЫН КӨЗӨМӨЛДӨӨНҮН АРТЫКЧЫЛЫГЫ ТУУРАЛУУ МАСЕЛЕ**

А.Б. Жунушов

Бул макалада Кыргыз Республикасынын прокуратура органдары тарабынан ишке ашырылуучу адамдын жана жарандын укуктарынын жана эркиндиктеринин сакталышын көзөмөлдөөнүн мааниси каралат жана доктриналык иштелмелерге жана статистикалык маалыматтарга таянып, прокурордук иштин изилдөө багыттарынын артыкчылыгына басым жасалат. Автор адамдын жана жарандын укуктарынын жана эркиндиктеринин сакталышын көзөмөлдөөнүн өз алдынчалуулугу жөнүндө көз карашын билдирет. Макалада прокуратуранын ишмердигинин негизги багыттарын аныктоо жаатында колдонуудагы мыйзамдарда укуктук кемтиктердин болушу тууралуу корутунду чыгарылат жана аны жоюунун жолдору сунушталат.

Түйүндүү сөздөр: прокуратура; адамдын жана жарандын укуктары; адамдын жана жарандын укуктарынын жана эркиндиктеринин сакталышына прокуратура органдарынын көзөмөл жүргүзүшү; прокуратуранын ишинин багыты; укук коргоо ишмердиги.

**TO THE QUESTION OF THE PRIORITY CHARACTER OF THE SUPERVISION
FOR OBSERVANCE OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF HUMAN AND CITIZEN
UNDER THE BODIES OF PROSECUTOR IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

A.B. Junushov

The article examines the importance of supervision over the observance of human and civil rights and freedoms exercised by the prosecuting authorities of the Kyrgyz Republic, and emphasizes the priority nature of the investigated area of prosecutorial activities, based on existing doctrinal developments and statistical data. The author expresses an opinion on the independent nature of the supervision of the observance of the rights and freedoms of person and citizen. The article concludes that there is a legal conflict in the current legislation, in terms of determining the main activities of the prosecutor's office and suggests ways to overcome it.

Keywords: prosecutor's office; human rights and citizen; supervision of the prosecution authorities over the observance of human and civil rights and freedoms; activities of the prosecutor's office; human rights activities.

Прокуратура Кыргызской Республики играет важную роль в обеспечении и защите прав человека и гражданина, так как надзор органов прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выступает одним из элементов правозащитного механизма в Кыргызской Республике. Следует отметить комплексный характер деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина. Мы приходим к такому выводу в связи с тем, что данным направлением прокурорской деятельности охватывается вся совокупность прав и свобод человека и гражданина, гарантированная Конституцией Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. [1] (далее Конституция КР). О комплексном характере надзорной деятельности прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина говорит также тот факт, что защита прав и свобод человека и гражданина осуществляется в рамках других направлений деятельности прокуратуры, закрепленных в ст. 3 закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 г. [2] (далее Закон о прокуратуре КР). Как верно отмечал Д.А. Гонибесов, «добиваясь устранения закона, органы прокуратуры восстанавливают права граждан, способствуют их соблюдению, в каких бы сферах правоотношений они не нарушались» [3, с. 63]. Следует отметить точку зрения С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус, А.Ю. Винокурова, которыми в обоснование комплексного характера рассматриваемого направления прокурорской деятельности справедливо обращалось внимание на то, что прокурор исключительно в рамках своей компетенции интересуется, соблюдаются ли права и свободы человека и гражданина или нет, независимо от отрасли осуществляемого надзора. В случае установления нарушений прокурор принимает меры, направленные на восстановление прав и свобод, которые были нарушены. В результате чего можно сказать, что прокурорский надзор является реальной гарантией соблюдения прав и свобод человека и гражданина [4, с. 356].

Отмечая ключевой характер исследуемого направления деятельности прокуратуры, В.Г. Камышов подчеркивал: «...Сущность прокурорского надзора в рассматриваемом аспекте состоит в том, что он является основой демократического строя правового государства, обеспечивая гарантии прав и свобод граждан, материализуя на практике требования Конституции ... о признании фактического верховенства неотъемлемых прав и свобод человека и гражданина в современной правовой системе...» [5, с. 18].

Значимость данного направления надзорной деятельности подтверждена также работниками

органов прокуратуры. Например, Б. Кетиренов, начальник отдела за соблюдением прав граждан в досудебной стадии уголовного процесса Генпрокуратуры КР, отмечает: «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры» [6, с. 56].

Приоритетный характер рассматриваемого направления прокурорской деятельности объясняется тем обстоятельством, что в настоящее время правозащитная деятельность органов государственной власти не осуществляется на должном и качественном уровне. На значительное число фактов нарушений прав человека и гражданина соответствующие государственные структуры не реагируют необходимым образом. При этом возрастает роль органов прокуратуры в правозащитном механизме. Изложенное находит подтверждение в реальной прокурорской практике.

Из Отчета Генерального прокурора Кыргызской Республики о состоянии законности в Кыргызской Республике в 2017 г. и о проделанной органами прокуратуры работе по ее укреплению [7] также можно сделать вывод о приоритетном характере надзора за соблюдением прав и свобод граждан. По числу проведенных проверок за отчетный период надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина уступает только надзору за исполнением законов о детях и борьбе с коррупционными правонарушениями [7]. Так, в 2017 г. органами прокуратуры «по надзору за соблюдением прав и свобод граждан проведено 958 (973) проверок, по результатам которых внесено 1 625 (1 550) актов реагирования, из них принесено 560 (517) протестов, внесено 648 (636) представлений, 289 (226) предписаний, предостережено 26 (37) лиц, возбуждено 72 (116) дисциплинарных и административных производств, а также 30 (18) уголовных дел» [7].

Как отмечает Д.М. Таранцова, «действенность правозащитной деятельности прокуроров подтверждает все возрастающее количество обращений граждан в прокуратуру, которое превышает количество аналогичных обращений за судебной защитой. Подобная ситуация объясняется доступностью и оперативностью органов прокуратуры в вопросах защиты прав граждан» [8, с. 4].

Таким образом, и наука, и практика подтверждают безусловную важность и значимость надзора прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и отмечают приоритетный характер данного направления прокурорской деятельности.

Однако до настоящего времени существует определенная неясность в правовой регламентации

рассматриваемого направления. Так, в ст. 3 Закона о прокуратуре КР законодатель перечисляет следующие направления деятельности прокуратуры:

«1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами;

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» [2].

Аналогичные направления деятельности прокуратуры закреплены также в ст. 104 Конституции КР.

Как видим, надзор прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в рамках ст. 3 Закона о прокуратуре не назван. Однако в разделе IV рассматриваемого нормативно-правового акта надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выделен законодателем в отдельную главу «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [2, гл. 2]. Таким образом, обнаруживается коллизия действующего законодательства.

По нашему мнению, учитывая значимый характер данного направления деятельности, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина должен быть назван также в ст. 3 Закона о прокуратуре КР и в ст. 104 Конституции КР в числе прочих направлений деятельности прокуратуры.

На необходимость придания самостоятельного характера надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и на практическую значимость такого решения обращал внимание Д.А. Гонибесов [3, с. 63]. Мы полностью поддерживаем его позицию. В обоснование самостоятельного характера такого направления прокурорской деятельности, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданин, приведем положения гл. 2 Закона о прокуратуре КР, в которой законодателем выделен:

➤ собственный предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 33),

➤ собственные полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 34).

При этом, в соответствии со ст. 33 Закона о прокуратуре КР, «предметом надзора является точное и единообразное исполнение законов и иных нормативных правовых актов в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина министерствами, государственными комитетами, государственными агентствами, службами и иными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами» [2].

Следует отметить, что в юридической литературе существует также и диаметрально противоположная точка зрения о необходимости выделения надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве самостоятельного направления деятельности органов прокуратуры. Такой позиции придерживается С.Н. Алексеев: «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина не составляет отдельного направления деятельности прокуратуры, поскольку охватывается всеми видами ее деятельности, а соблюдение прав и свобод личности является неотъемлемой чертой законности» [9, с. 7]. По мнению С.Н. Алексеева, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина полностью охватывается общим надзором органов прокуратуры.

В законодательстве Кыргызской Республики ранее была закреплена схожая позиция. Так, в законе Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 г. [10] (утратил силу) (далее Закон о прокуратуре КР 1993 г.) было закреплено такое направление деятельности прокуроров, как общий надзор. При этом, в соответствии со ст. 15 Закона о прокуратуре КР 1993 г., предметом общего надзора выступал: «надзор за соблюдением законов всеми органами, организациями и лицами ... с тем, чтобы: акты, принимаемые этими органами, организациями и должностными лицами, соответствовали законодательству Кыргызской Республики;

никто не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к административной, дисциплинарной и материальной ответственности; принимались меры к установлению и своевременному устранению любых нарушений закона и обстоятельств, способствующих их совершению, восстановлению нарушенных прав» [10].

В действующем Законе о прокуратуре КР законодатель отказался от использования такой формулировки, как общий надзор, и те виды надзорной деятельности, которые ранее входили в предмет

общего надзора, в актуальном законодательстве были выделены в качестве самостоятельных направлений.

Из изложенного выше делаем вывод, что предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, закрепленный ст. 33 Закона о прокуратуре КР, не охватывается и не поглощается предметом общего надзора. Таким образом, по нашему мнению, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является самостоятельным направлением деятельности прокуратуры, что должно найти свое законодательное отображение в рамках ст. 104 Конституции КР и ст. 3 Закона о прокуратуре КР.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913/20?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.02.2019).
2. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 г. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597> (дата обращения: 20.02.2019).
3. *Гонибесов Д.А.* Значение надзора прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в современных условиях российской действительности / Д. А. Гонибесов // Вестн. ЮУрГУ. Серия «Право». 2006. Вып. 8. Т. 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-nadzora-prokuratury-za-soblyudeniem-prav-i-svobod-cheloveka-i-grazhdanina-v-sovremennyh-usloviyah-rossiyskoj-deystvitelnosti> (дата обращения: 20.02.2019).
4. *Кехлеров С.Г.* Настольная книга прокурора: в 2 ч. Ч. 1: практ. пособие / С.Г. Кехлеров, О.С. Капинус, А.Ю. Винокуров; под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2017. 429 с.
5. *Камышов В.Г.* Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / В.Г. Камышов. М., 2012. 27 с.
6. *Кетиринов Б.* Пытки – преступления против личности / Б. Кетиринов // PROKUROR.KG. 2016–2017. № 5–6. URL: <https://www.prokuror.kg/files/docs/2017/prokuror5-6.pdf> (дата обращения: 20.02.2019).
7. Отчет Генерального прокурора Кыргызской Республики о состоянии законности в Кыргызской Республике в 2017 г. и о проделанной органами прокуратуры работе по ее укреплению. URL: <https://www.prokuror.kg/news/3424-otchet-generalnogo-prokurora-kyrgyzskoj-respubliki-o-sostoyanii-zakonnosti-v-kyrgyzskoj-respublike-v-2017-godu-i-o-prodelannoj-organami-prokuratury-rabote-po-ee-ukrepleniyu-2.html> (дата обращения: 20.02.2019).
8. *Таранцова Д.М.* Взаимодействие российской прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Д.М. Таранцова. М., 2013. 30 с.
9. *Алексеев С.Н.* Надзор за соблюдением прав и свобод участников уголовного процесса в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина и полномочий прокурора (досудебные стадии) автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / С.Н. Алексеев. Самара, 2002. 19 с.
10. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 г. (утратил силу). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/779?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.02.2019).