

УДК 347.963

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
И ИНЫХ МЕР ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА, НАЗНАЧАЕМЫХ СУДОМ**

Т.Д. Аношкина

Прокурорский надзор представляет собой самостоятельное правовое явление, отличное от прочих видов контрольной деятельности. Он обладает своим особым видом, содержанием, которое образует законность как цель, средство и принцип прокурорской деятельности. Единый прокурорский надзор подразделяется на определенные отрасли. Критериями данного вида деятельности служат предмет и пределы надзора. В данной статье содержится краткий экскурс института прокурорского надзора за исполнением законов и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. Раскрываются понятие, значение и содержание прокурорского надзора, уточняется понятие законности. Также отражены понятие и характеристика субъектов исполнения и принятия решения о применении к ним принудительных мер медицинского характера и правовая основа их функционирования; контроль и надзор за исполнением принудительных мер медицинского характера; организационно-правовые меры повышения эффективности исполнения принудительных мер медицинского характера и контроля за их применением. С учетом всех поставленных положений выявляются критерии обязательности исполнения постановлений и требований прокурора.

Ключевые слова: прокурор; проверка исполнения законов; законность; прокурорский надзор; принудительные меры медицинского характера; контроль; субъекты; постановления; объект и предмет прокурорского надзора.

**МЫЙЗАМДАРДЫ ЖАНА СОТ БЕЛГИЛЕГЕН БАШКА
МАЖБУРЛООЧУ МҮНӨЗДӨГҮ ЧАРАЛАРДЫ
АТКАРУУГА ПРОКУРОРДУК КӨЗӨМӨЛ**

Т.Д. Аношкина

Прокурордук көзөмөл – бул көзөмөлдөө иш-аракеттеринин башка түрлөрүнөн айырмаланып турган көзкарандысыз укуктук көрүнүш. Прокурордук иштин максаты, каражаты жана принциби катары мыйзамдуулукту түзгөн өзүнүн өзгөчө түрүнө, мазмунуна ээ. Бирдиктүү прокурордук көзөмөл белгилүү бир тармактарга бөлүнөт. Иштин бул түрүнүн критерийлери көзөмөлдөө предмети жана көлөмү болуп саналат. Бул макалада мыйзамдардын аткарылышына жана сот тарабынан башка мажбурлоо чараларына прокурордук көзөмөл институтуна кыскача экскурсия камтылган. Прокурордук көзөмөл түшүнүгү, мааниси жана мазмуну ачылат, мыйзамдуулук түшүнүгү такталат. Ошондой эле, аткаруу субъекттери түшүнүгү жана мүнөздөмөлөрү, аларга карата медициналык мажбурлоо чараларын колдонуу жөнүндө чечим кабыл алуу жана алардын иштешинин укуктук негиздери; медициналык мажбурлоо чараларын аткарууну контролдоо жана көзөмөлдөө; медициналык мажбурлоо чараларын колдонуунун натыйжалуулугун жогорулатуу жана алардын колдонулушун контролдоо боюнча уюштуруу-укуктук чаралар. Берилген бардык жоболорду эске алуу менен, прокурордун чечимдерин жана талаптарын милдеттүү түрдө аткаруунун критерийлери аныкталды.

Түйүндүү сөздөр: прокурор; укук коргоо; мыйзамдуулук; прокурордук көзөмөл; медициналык мажбурлоо чаралары; көзөмөлдөө; прокурордук көзөмөлдүн субъекттери; чечимдери; объектиси жана предмети.

**PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION
OF LAWS AND OTHER COMPULSORY MEASURES APPOINTED BY THE COURT**

T.D. Anoshkina

Prosecutor's supervision is an independent legal phenomenon, different from other types of control activities. It has its own special content, which forms legality as an end, means and principle of prosecutorial activity. The unified prosecutor's supervision is subdivided into separate branches. The criteria are the subject and scope of supervision. There are three main limits: in the circle of supervised persons, in the circle of acts and the circle of legal relations. This article contains a brief excursion into the institution of prosecutorial supervision over the execution of laws and other enforcement measures imposed by the court. The concept, meaning and content of prosecutor's supervision

is revealed, the concept of legality is clarified. Also, the concept and characteristics of the subjects of execution and decision-making on the application of compulsory measures of a medical nature and the legal basis of their functioning are reflected; control and supervision over the execution of compulsory medical measures; organizational and legal measures to improve the efficiency of enforcement of compulsory medical measures and control over their application. Taking into account all the provisions set forth, the author analyzes the criteria for the compulsory execution of the decisions and requirements of the prosecutor.

Keywords: prosecutor; law enforcement; legality, prosecutor's supervision; compulsory medical measures; control; subjects; decisions; object and subject of prosecutor's supervision.

На сегодняшний день прокурорский надзор продолжает оставаться самостоятельным правовым явлением, отличным от прочих видов контрольной деятельности. Это единственный вид основной публичной деятельности, предполагающий правовую оценку соблюдения и исполнения законов определенным кругом поднадзорных лиц, включающим в себя большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц. Будучи самостоятельным правовым явлением, он обладает своим специфичным содержанием, традиционно сопоставляемым с понятием законности. Понятие законности – это состояние общественных отношений, которое предполагает достижение активного функционирования всех нормативных факторов, призванных распространить на общественные отношения состояние их правомерности, т. е. соответствия поведения поднадзорных субъектов предписаниям правовых норм, реальности и эффективности правового регулирования в целях соблюдения Конституции и основных законов, действующих на данной территории, а также обеспечения охраны прав и свобод личности. Таким образом, данный подход применим и к определению правовой цели надзорной деятельности с оговоркой о том, что, во-первых, из-за реализации предусмотренных правовых средств прокурор в большей степени не достигает, а обеспечивает функционирование этих нормативных факторов, а во-вторых, в силу установленных пределов надзора он в состоянии непосредственно обеспечить реализацию лишь тех из них, которые охватываются предметом прокурорской деятельности.

В научной литературе понятие “единый прокурорский надзор” принято разграничивать на отдельные отрасли. Вместе с тем, также встречаются попытки пересмотра традиционного представления об отраслевой специализации самой надзорной деятельности. В результате основным способом реализации прокурорского надзора выступает наблюдение, включающее в себя выявление (обнаружение) и реагирование на выявленные им нарушения. Данное реагирование осуществляется путем восстановления нарушенной законности предполагающего ликвидацию (устранение) негативных последствий и возвращение нарушенных

общественных отношений в прежнее правомерное его состояние.

Прокурорский надзор представляет собой отдельный и самостоятельный вид основной (конституционной) деятельности государственной власти:

- а) осуществляемый в целях охраны и защиты законности как одной из составляющих основы конституционного строя, без вмешательства во внутренние функции правоприменяющих субъектов;
- б) проводимый во всех сферах общественных отношений, урегулированных правом, и во всех стадиях процесса государственного преследования правонарушения – от поиска и обнаружения его и до привлечения правонарушителя к законной ответственности, независимо от вида правонарушения и вида юридической ответственности, включая процесс предупреждения нарушения законности (в том числе и преступности), устранения их последствий [1, ст. 39–43].

Правовой характер прокурорского надзора заключается в юридической оценке деятельности поднадзорных субъектов. Её может получить только юридически значимая поднадзорная деятельность, основанная на определенных правоотношениях. Предмет, сущность, и задачи прокурорского надзора за исполнением законов сформулированы в Конституции Кыргызской Республики (в редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218), Законе “О Прокуратуре Кыргызской Республики” (в редакции Закона КР от 24 августа 2020, № 143).

В связи с этим необходимо уточнить предмет прокурорского надзора по данному кругу правоотношений, на которых основана деятельность поднадзорных лиц. Этот предел, с одной стороны, выделяет деятельность, подпадающую под правовую оценку, с другой – из правоотношений, на которых она основана, т. е. определяет те, которые устанавливают пределы прокурорского надзора в рамках конкретной отрасли.

Таким образом, предметом надзора, согласно Закону Кыргызской Республики “О Прокуратуре Кыргызской Республики” от 24 августа 2020 № 143 являются:

- 1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, а также другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным Законом Кыргызской Республики “Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией КР”, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов;
- 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) возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным Законом Кыргызской Республики “Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией КР”, с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих [2, ст. 9].

Вопрос о соотношении объекта и предмета прокурорского надзора является одним из наиболее определенно сложных. Достаточно часто под объектом понимают деятельность поднадзорных органов и лиц, в результате которой законность поднадзорной деятельности – это правовое поведение поднадзорных субъектов, т. е. сами поднадзорные органы и лица. В свою очередь, предмет отождествляют с объектом, деятельностью поднадзорных органов и лиц, с его исполнением, соблюдением и соответствием законам или ограничивают содержание этого понятия действующими актами и действиями органов и лиц, входящих в данный предмет надзора.

Наиболее аргументированной является позиция о том, что объект – это деятельность поднадзорных органов и лиц. В Законе о прокуратуре он определяется основным методом и путем указания на конкретные органы, учреждения и должностные лица, охватываемые прокурорским надзором в рамках той или иной отрасли. В этой связи спор о том, что входит в объект надзора – деятельность или ее субъекты, – не имеет принципиального значения. Поскольку категория “предмет” по сравне-

нию с объектом носит более конкретный характер, представляется возможным разделить мнение об ограничении ее содержания актами и действиями (поведением) поднадзорных органов и лиц, как и фактическими формами выражения их деятельности [3, ст. 137, 139].

Пределы предмета надзора по кругу правоотношений определяются двумя способами:

- 1) путем прямого указания закона;
- 2) с помощью системного толкования норм действующего законодательства, регулирующего осуществление прокурорского надзора в рамках определенной отрасли.

Прокурорский надзор считается одним из наиболее эффективных способов обеспечения законности в деятельности государственных органов, в том числе исполняющих принудительные меры медицинского характера и иные уголовно-правовые меры [4, ст. 13].

Надзор за исполнением законов представляет собой закономерность, в силу внутренней потребности возникший как один из основных видов государственной деятельности, и осуществляется он специальным органом, отличающимся по своему правовому статусу, системе построения, структуре, предмету, методу, задачам и целям деятельности.

Из этого следует, что нужно сопоставить понятие “законность” как один из методов реализации публичной власти – прокурорского надзора – означает обеспечение режима законности путем осуществления наблюдения за соблюдением, исполнением и применением норм права при одновременном обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина со стороны поднадзорных органов, учреждений и должностных лиц [5, ст. 92].

Восстановление нарушенной законности осуществляется в простой и усложненной формах. В первом случае оно происходит путем применения надзорных правовых средств, предполагающих позитивное и негативное обжалование поднадзорных лиц устранить нарушения и вернуть нарушенные отношения в прежнее правомерное состояние. Основная задача в этом случае заключается в восстановлении состояния правомерности без инициирования более сложной правоприменительной деятельности. Во втором – происходит возбуждение административных, судебных и прочих производств в силу того, что перед прокурором возникают препятствия в восстановительной деятельности. Соответственно появляется дополнительная цель – обеспечить принудительную реализацию прокурорской власти, направленную на восстановление нарушенной законности. Вместе с тем, их появление при нормальном положении восстановительной деятельности не является

обязательным. Поэтому под восстановлением законности следует понимать, прежде всего, деятельность прокурора, направленную на возвращение нарушенных общественных отношений в прежнее состояние правомерности с помощью прокурорско-надзорных правовых средств. Восстановление законности в усложненной форме (с помощью реализации процессуальных и административных полномочий) представляет частный случай прокурорского реагирования и не может служить его сущностной характеристикой в целом [6, ст. 121, 147].

Выделение этого надзора в самостоятельное направление определено и важностью обеспечения прав и свобод граждан, отбывающих наказание, а также лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в случае их задержания или заключения под стражу, так как они имеют меньше возможности предпринимать доступные меры для защиты своих прав и интересов. Надзорная деятельность прокурора выступает в качестве гарантии их охраны. Можно согласиться с понятием прокурорского надзора за исполнением законов в местах лишения свободы, что это является подотраслью прокурорского надзора, применяемого в рамках такой отрасли, как надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, администрациями мест содержания задержанных и заключённых под стражу и назначаемые судом меры принудительного характера [7, ст. 7].

Основные полномочия прокурора в этой сфере содержатся в ст. 38 Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики».

I. При осуществлении надзора за исполнением законов прокурор вправе:

- 1) в пределах своей компетенции посещать в любое время органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, органов внутренних дел, национальной безопасности, органы и учреждения, исполняющие меры принудительного характера, связанные с ограничением личной свободы, органы исполнительного производства;
- 2) опрашивать задержанных, осужденных и лиц, заключенных под стражу либо подвергнутых мерам принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан;
- 3) знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, освобождать своим постановлением незаконно задержанных лиц;
- 4) знакомиться с материалами исполнительного производства;

- 5) давать письменные указания администрации органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, органов внутренних дел, национальной безопасности и здравоохранения о соблюдении установленных законом порядка и условий содержания находящихся в них лиц, создании условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; проверять соответствие законодательству приказов и распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, национальной безопасности, исполнительного производства и здравоохранения, требовать объяснения от должностных лиц и сотрудников; применять акты прокурорского реагирования;
- 6) отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных; немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, дисциплинарного изолятора;
- 7) возбуждать дисциплинарное производство, а также вносить другие акты прокурорского реагирования;
- 8) вносить сведения в Единый реестр преступления и проступков.

II. Прокурор обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение [8, ст. 12].

Сущность данного направления прокурорского надзора состоит в слежении за исполнением законов в деятельности администраций пенитенциарных и других учреждений, связанном с исполнением назначенных судами определенных видов наказаний, а также администраций мест содержания задержанных и взятых под стражу. Значение этого надзора определяется прежде всего тем, что в указанных учреждениях находятся граждане, изолированные от общества, чья личная неприкосновенность и другие права подвергнуты определенным ограничениям. Возможности этих граждан в отстаивании своих основных прав и законных интересов намного меньше по сравнению с возможностями находящихся на свободе. А возможности нарушений их прав со стороны администрации этих учреждений, наоборот, могут выступать намного больше. Именно в стадии исполнения наказания осуществляется одна из главных задач

уголовного судопроизводства – не только карать, но исправлять, перевоспитывать осужденного, а также предупреждать совершение новых преступлений, как со стороны его, так и со стороны других склонных к этому лиц. В борьбе с преступностью важно, чтобы приговор своевременно и правильно был обращен к исполнению и исполнен в полном объеме, так как только при этом условии будет реально обеспечена неотвратимость наказания за совершенное преступление. Иными словами, прокурор осуществляет надзор за тем, чтобы вступившие в законную силу приговоры приводились в исполнение, а не оставались лишь провозглашенными [9, ст. 59].

Прокурорский надзор в рассматриваемой стадии, на наш взгляд, можно подразделить на следующие основные направления:

- 1) надзор за соблюдением законности администрациями мест содержания задержанных и взятых под стражу граждан (изоляторы временного содержания, следственные изоляторы);
- 2) надзор за соблюдением законов при исполнении наказаний, связанных с лишением свободы;
- 3) надзор за исполнением наказаний, не связанных с лишением свободы;
- 4) надзор за соблюдением законности при освобождении от дальнейшего отбывания наказания (амнистия, помилование, условно-досрочное освобождение и др.).

Исполнение принудительных мер медицинского характера к осужденным должно быть одним из важнейших направлений деятельности учреждений и органов, исполняющих данные уголовные наказания. Это, прежде всего, обусловлено тем, что назначение применения мер медицинского характера осуществляется по приговору суда, в котором, помимо прочего, также определяется вид уголовного наказания, его сроки, вид исправительного учреждения при назначении лишения свободы и др., т. е. то, что обязательно должны исполнять данные учреждения и органы, исполняющие наказания.

Субъект применения мер медицинского характера – это один из участников принятия решения о применении к осужденным мер медицинского характера. Данный вопрос решается в стадии исполнения приговора и обычно к его субъектам относятся: суд, прокурор, представитель учреждения или органа, исполняющего наказание, осужденный и др. Полномочия субъекта применения мер медицинского характера в общих чертах прописаны в уголовно-исполнительном, уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве. При этом боль-

шинство полномочий субъектов применения мер медицинского характера касается не принятия решения о применении мер медицинского характера, а об использовании этих данных [10, ст. 34].

Ввиду наличия, в целом, единой организационно-правовой основы исполнения уголовных наказаний, большинство из которых исполняется учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы и направлены на достижение целей уголовно-исполнительного законодательства, требуется создание и единой системы контроля (надзора) за их деятельностью.

Вместе с тем, существуют многочисленные организационно-правовые проблемы деятельности данных субъектов контроля за исполнением принудительных мер медицинского характера в отношении осужденных, которые в результате достаточно значимы. Ведь, как указывается в юридической литературе, отечественная система пенитенциарного контроля исторически принадлежит к первой группе, где контроль рассматривается, прежде всего, как способ государственного управления системой исполнения и отбывания наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом [11, ст. 69].

Реализация надзорных полномочий наряду с другими формами деятельности определяет сосредоточение в современной прокуратуре колоссального потенциала возможностей, которые позволяют ей в силу своего высокого предназначения выступать специализированным фильтром качества действующего и вновь принимаемого законодательства, т. е. выступают арбитром практики его применения. Высокий уровень включенности в процесс обеспечения законности и правопорядка также позволяют прокуратуре участвовать в мониторинге применения права, т. е. оценивать эффективность каждого конкретного правового акта по результатам его фактического действия. Успешное решение этих задач имеет основное правовое значение для повышения уровня правосознания и правовой культуры общества, в целом, а также для установления преодоления правового нигилизма [12, ст. 43, 67].

Правовая культура населения в значительной степени является отражением качества и уровня исполнения действующих и вновь принимаемых законов: их соответствия действительно имеющимся в обществе потребностям в правовом регулировании; сложившимся в человеческом сознании традиционным представлениям о честности, высокой морали и справедливости; возможности людей находить олицетворение реальной защиты своих прав и интересов, производного от этого желания граждан осознавать и добровольно лично

следовать, а также требовать от других лиц выполнения указанных правовых предписаний. Бессилие же права не может породить позитивного отношения к нему, а вызывает лишь недовольство, подрывает доверие к государству. В каждодневной профессиональной деятельности прокуроры не должны забывать об этом.

Прокуроры должны помнить, что, отстаивая законность, личным примером подтверждая непоколебимость законоположений, они воспитывают уважение к праву, без которого не могут быть реализованы в полной мере такие основополагающие принципы правового государства, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод и обеспечение надежной защищенности публичных интересов. Именно это определяет основной вектор развития прокурорского надзора за исполнением законов.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики (в редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/gu-gu> (дата обращения: 03. 08. 2020).
2. Уголовной кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 19. – Гл. 23, 24, 39. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/gu-gu/202913?cl=gu-gu> (дата обращения: 05. 09. 2020)
3. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 20. Ст. 6. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/gu-gu/202913?cl=gu-gu> (дата обращения: 05. 09. 2020).
4. Закон “О прокуратуре Кыргызской Республики” от 24 августа 2020 года № 143. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/gu-gu> (дата обращения: 25. 09. 2020).
5. *Амирбеков К.И.* Конституционные основы деятельности прокуратуры / К.И. Амирбеков // Прокурорский надзор. 2002. № 6.
6. *Воронин О.В.* Роль пенитенциарного надзора прокуратуры в отечественной системе пенитенциарного контроля / О.В. Воронин // Уголовная юстиция. 2014. № 2 (4).
7. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: учебник / В.Г. Бессарабов. М.: Проспект, 2006.
8. *Жарко Н.В.* Принудительные меры медицинского характера: дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Жарко. Рязань, 2005.
9. *Колмаков П.А.* Проблемы правового регулирования принудительных мер медицинского характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / П.А. Колмаков. СПб., 2000.
10. *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций / В.П. Рябцев. М.: Норма, 2006.
11. *Сефикурбанов К.С.* Применение принудительных мер медицинского характера в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.С. Сефикурбанов. Волгоград, 2008.
12. *Шагивалиев А.К.* Прокурорский надзор в Кыргызской Республике / А.К. Шагивалиев. Бишкек: Раритет Инфо, 2004.