DOI:10.26104/NNTIK.2019.45.557



*Шаршеналиев Ж.А.*

# ПРОКУРОРДУН КӨҢҮЛ БУРУУСУН ТАЛАП КЫЛГАН УКУКТУК АКТЫЛАР

*Шаршеналиев Ж.А.*

# ПРАВОВЫЕ АКТЫ ТРЕБУЮЩИЕ ВНИМАНИЯ ПРОКУРОРА

*J.A. Sharshenaliev*

# LEGAL ACTS REQUIRING THE ATTENTION OF THE PROSECUTOR

*УДК: 347.963*

*Берилген илимий макалада мыйзамдардын аткарылышын көзөмөлдөөнүн жүрүшүндөгү прокурор тарабынан көңүл бурууну талап кылган ченемдик укуктук актылардын чөйрөсүн аныктоонун теориялык маселелери каралган. Автордун пикири боюнча прокурордук көзөмөлдүн теориясы өзүнүн мазмунунда түзмө-түз мааниндеги мыйзамдардын өзүн гана камтыбастан, «квазимыйзамдарды» да камтыган "мыйзамды аткаруу" жөнүндөгү терминдин түшүнүгү бекемделген. Автор мыйзамдардын бардык теориялык негиздерин эске алуу менен мамлекет башчысынын ченемдик көрсөткүчүн эске албаганда, прокурордук көзөмөл тарабынан мыйзамдардагы болгон укуктук ченемдерге карата дифференциалдуу мамиле жасоонун зарылдыгын көрсөтөт. Мында автор тарабынан прокурор мыйзамдардын аткарылышына карата көзөмөл кылуунун жүрүшүндөгү ченемдик актылар менен сунушталып уруксат берилгендердин кеңирилигин текшерүү эмес, ошону менен бирге эле, бул актылар аркылуу белгиленген укуктук жазма буйруктардын түздөн-түз "милдеттери" текшериле тургандыгы жөнүндгү тыянактар чыгарылган.*

***Негизги сөздөр:*** *көзөмөл, мыйзамдар, прокурор, укуктук акты, көзөмөлдөөнүн функциялары, жарлык, коом, мыйзамдык актылар, жер, мониторинг, багыт, укук бузуу.*

*В данной статье рассматриваются теоретические вопросы определения круга нормативных правовых актов, требующих внимания со стороны прокурора в ходе надзора за исполнением законов. По мнению автора, в теории прокурорского надзора уже твердо укоренилось представление о понимании термина «исполнение закона», включающего в свое содержание не только самих законов в буквальном смысле, но и «квазизаконов». С учетом уже имеющихся теоретических основ, автор указывает о необходимости дифференцированного подхода со стороны прокурорского надзора к имеющемся в законодательстве нормам права, вне зависимости от того, закон это или нормативный указ главы государства. Тут автором подведены выводы о том, что прокурор в ходе надзора за исполнением законов, проверяет не широту дозволения, предоставленного нормативными актами, а непосредственно «обязанности» и правовые предписания устанавливаемые этими актами.*

***Ключевые слова:*** *надзор, законодательство, прокурор, правовой акт, функции надзора, указ, общество, подзаконный, земельный, мониторинг, направление, постановление, правонарушения.*

*This article discusses the theoretical issues of determining the range of normative legal acts that require the attention of the prosecutor in the course of supervision over the implementation of laws. According to the author, the idea of understanding the term “law enforcement”, which includes not only the laws themselves in the literal sense, but also “quasi-laws”, is firmly rooted in the theory of prosecutorial supervision. Taking into account the already existing theoretical foundations, the author points out the need for a differentiated approach on the part of the prosecutor's supervision to the legal norms in the legislation, regardless of whether this is a law or a regulatory decree of the head of state. Here the author has concluded that the prosecutor, during the supervision of the implementation of laws, does not check the breadth of the permission provided by the regulations, but directly the “duties” and legal provisions established by these acts.*

***Key words:*** *supervision, legislation, prosecutor, legal act, oversight function, decree, society, sub-legal, land, monitoring, direction, ruling, offenses.*

Юридикалык адабиятта мыйзам чыгаруу боюнча уюштуруу иштерин жакшыртуунун маанилүүлүгү көптөн бери айтылып келет. Айрым авторлор, алардын арасынан С.В.Поленина, Б.М.Лазарев, Р.З.Лившиц, А.А.Козлов, А.К.Глушколор мындай маселелерди чечүүнү мыйзамдарга карата тиешелүү түзөтүүлөрдү кабыл алуу менен, же болбосо "...чыныгы мыйзамдарды жаратуунун ордуна биз көпчүлүк учурда мыйзамдарды механикалык-эмпирикалык түрдө түзүү аракеттерин кылуунун натыйжасында ушул күнгө чейин мыйзамдын маанисин башка ченемдик-укуктук актылар ээлейт» [1].

Сунуш кылынган идея кийинчерээк, өз убагында мыйзам чыгаруу сыяктуу чараларды кабыл алган биздин мыйзам чыгаруучуларга да пайдалуу болгон. Алсак, КРнын 2014-жылдын 18-февралындагы №35, 2014-жылдын 7-июлундагы №112 жана "Кыргыз Рес-

DOI:10.26104/NNTIK.2019.45.557



публикасынын ченемдик укуктук актылары жөнүндөгү" 2009-жылдын 20-июлундагы №241 колдонуудагы мыйзамдарына ылайык, мыйзам чыгаруучулар тарабынан алардын колдонулушунун эффективдүүлүгүн жана натыйжалуулугун табуу максатында алар тарабынан кабыл алынган ченемдик-укуктук актыларга туруктуу түрдө мониторинг жүргүзүү жана баалоо боюнча жопкерчилик жүктөлгөн ченемдик актыларды жаратуучу органга толуктоолор киргизилген (ст.33). Ченемдик укуктук актылардагы кемчиликтер жана коллизиялар табылган учурда, аларды кабыл алган ченемдик актыларды жаратуучу органдар, алардагы табылган кемчиликтерди жана коллизияларды жоюу үчүн тиешелүү толуктоолорду же өзгөртүүлөрдү киргизүүгө милдеттүү болуп саналат (33-1-берене). Ошондой эле прокурор аталган мыйзамдын 35-беренесине ылайык бардык мыйзам алдындагы актынын маңызы боюнча мыйзамдуулукту көзөмөлгө алууга ыйгарым укуктуу экендигин да белгилей кетүү маанилүү болуп эсептелет. Прокурор конституцияга, башка мыйзамдарга каршы келген ченемдик-укуктук актыларга карата ченемдик укуктук актыны кабыл алган органдарга прокурордук чара көрүү үчүн зарыл болгон актыны чыгарат.

Бул жагынан алганда мыйзамда аталган жоболор ченемдик укуктук актылардын түшүнүгүн, түрлөрүн жана формаларын гана аныктоого тийиштүү эмес, алардын юридикалык күчкө ээ экенин жана жалпы тартибин, аларды даярдоонун, тариздөөнүн, экспертизалоонун, кабыл алуунун (чыгаруунун), жарыялоонун (элге жарыялоонун), чечмелөөнүн, каттоонун жана тутумдаштыруунун күчүн белгилөөсү керек. Ошол эле учурда аларды жүзөгө ашыруунун кепилдиктерин, ченемдик-укуктук актылардын укуктук колдонулушуна мониторинг жүргүзүүнү, укуктук жөнгө салуудагы кемчиликтерди жана карама-каршылыктарды жоюунун тартибин, ошондой эле, укук чыгаруу чөйрөсүндөгү кемчиликтерди жоюу жоопкерчилигин жана ченемдик-укуктук актыларды ишке ашырууну кароону камсыз кылуу өзгөчө маанилүү болуп саналат [2].

Ченемдик-укуктук актылардын аткарылышынын көзөмөлдөнүшүнүн прокурор тарабынан ишке ашырылышы өзүнө "мыйзам" сөзүнүн сөзмө-сөз маанисин гана камтыбастан, "квазимыйзам" сөзүн да, башкача айтканда, юридикалык күчтөгү мыйзам боюнча бирдей болгон мыйзам алдындагы ченемдик-укуктук актыны да камтышы керек. Мындайларга КРнын Президентинин жарлыктары, эл аралык-укуктук келишимдер, Өкмөттүн, Жогорку Кеңештин, Улуттук банктын, шайлоо жана референдум өткөрүү боюнча борбордук комиссиясынын токтомдору, мамлекеттик органдарынын ченемдик укуктук актылары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өкүлчүлүгүнүн ченемдик актылары кирет [3].

Прокурорлордун көзөмөлдөө тажрыйбаларындагы өзгөчө көңүлдү эл аралык келишимдер, атап айтканда, адам укуктарынын мыйзамдарын сактоо жөнүндөгү маселелерди аткаруу, башкача айтканда, Кыргыз Республикасынын Конституциясын ишке ашыруу жана кепилденген укуктары жана эркиндиктери, адам укуктарынын жалпы декларациясынын ченемдерин аткаруу боюнча кабыл алынган милдеттенмелер, жарандык жана саясий укуктар жөнүндөгү эл аралык пакты, экономикалык, социалдык жана маданий укуктар жана башка эл аралык конвенциялар жөнүндөгү эл аралык пакты, КРнын Жогорку Кеңешинин №4620-V 18.12.2014-жылдын "КРдагы адам укуктары тууралуу кырдаалдар жөнүндөгү" документтери жана токтомдорун аткаруу ээлейт.

Ошону менен бирге эле 2017(2016)-жылы прокуратура органдары тарабынан жарандардын укуктары менен эркиндиктеринин сакталышын көзөмөлдөө боюнча 958 (973) текшерүү жүргүзүлүп, алардын жыйынтыгы боюнча 1625(1550) чара көрүүнүн актысы киргизилип, алардын ичинен мыйзамга каршы келген бийлик органдарынын 560 (517) укуктук актыларына карата каршылык билдирилген. Муну менен бирге эле 72 (116) тартиптик жана административдик өндүрүш, ошондой эле, 30 (18) кылмыш иши козголгон.

Эл аралык келишимдерди, макулдашууларды сактоо – бул юридикалык жана жеке жактардын бирдей укуктук көлөмүн, эл аралык юридикалык документтерди таануу аркылуу ата мекендик укуктук системанын ченемдерин шайкеш келтирүү зарылчылыгын шарттаган биздин мамлекеттин эл аралык экономикалык мейкиндиктеги жүрүшүнүн табигый жолун таануу[4], көзөмөлдөөнүн кээ бир багыттары үчүн негиз болуучу мааниге ээ болот [5].

Жарандардын саясий, социалдык, маданий укуктарын коргоо чөйрөсүндөгү эл аралык келишимдерден жана макулдашуулардан башка, ишкердиктин ишмердүүлүк чөйрөсүнө карата эл аралык конвенциялар бар.

1966-жылдын 16-декабрындагы "экономикалык, социалдык жана маданий укуктар" жөнүндөгү эл аралык пактынын негизинде өткөрүлгөн Минск шаарында 1995-жылдын 26-май айында Көз карандысыз мамлекеттердин шериктештигинин "адам укуктары жана негизги эркиндиктери жөнүндөгү" кабыл алынган конвенциясындагы КРнын Конституциясы боюнча кепилденген экономикалык укуктарынын бири [6], СССР менен Кыргызстанда ратификацияланган жана эл аралык келишимдер башка ишкердик ишмердүүлүккө карата башка мыйзамдар менен тыюу салынбаган, ошону менне бирге эле, ага тете мыйзамдар

DOI:10.26104/NNTIK.2019.45.557



менен чектелген (мисалы, лицензиялоонун түрү боюнча), жарандардын укуктук бирикмелери, капиталды, мүлктү, товарларды алып өтүүнүн эркиндиги жана башкаларга карата тандоо укугу болуп саналат.

Биздин республиканын аймактарындагы мамлекеттик жергиликтүү бийлик органдарынын, ошондой эле, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органда-рынын жер-жерлердеги предметтерин чектөөнү жана компетенцияларын аныктоону жүргүзүүнүн ченем жаратуучу ыйгарым укуктарын ыйгаруу жөнүндөгү мамлекеттик-укуктук актылар абдан өзгөчө мааниге ээ болуп саналат. Алар администрациялардын башчыларынын токтомдорунун мыйзамдуулугун баалоодо, ошондой эле, ар дайым жогорку күчкө ээ болгон ченемдик-укуктук актылардын негизинде кабыл алынуучу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү органдары тарабынан аткарылышы прокурордун көңүл чордонунда болууга тийиш. Бул актылар тиешелүү аймактарда милдеттүү түрдө юридикалык күчкө ээ болгон жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү максатында өз компетенцияларынын чектеринде кабыл алынат [7].

Министрликтердин жана ведомстволордун ченемдик укуктук актыларынын аткарылышын көзөмөлдөө жетишээрлик түрдөгү талаш маселелерден болуп саналат. Алар аткарылышына көзөмөлдүк кылуу прокурордун милдетине кирген актылардын санына кирбеши керек деп эсептейбиз. Убакыттын өтүшү менен коомдук мамилелердин кызыкчылыгындагы алардын жөнгө салуучу мааниси таруудa, бул салык мыйзамдарынын мисалында анык көрсөтүлөт. Эгерде алсак 1990-жылы салыктык башкарууну жөнгө салуунун укуктук негизин «КРдагы салык системасынын негиздери жөнүндөгү» мыйзам түзсө жана адегенде КРнын Өкмөтүнө караштуу мамлекеттик салык-инспекциясынын көптөгөн ведомстволук нускамалары, андан кийин аты уйкаш кызматтар болсо, ал эми, бүгүнкү күндө алар Салык кодекси менен алмаштырылган. "Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши тарабынан кабыл алынган токтомду" прокурордук көзөмөлдөө чөйрөсүнө киргизүү зарылдыгы жөнүндө пикирката болуп саналат. Ушуга окшош мисалдар Өкмөттүн токтомдору менен ишмердүүлүктүн айрым түрлөрүн лицензиялоо жөнүндөгү жоболор менен бекитилген болсо да мындай иштер жакшы болот. Мында лицензиатты текшерүү боюнча милдеттери түздөн-түз ыйгарым укуктуу мамлекеттик органга жүктөлгөндүгүн эске алуу керек. Албетте прокурор өзүнө туура келбеген функцияларды жүктөбөшү жана башка кызматтарды аткарбашы керек. Текшерүүнү уюштуруунун жүрүшүндө прокурордун көңүлү өкмөттүк токтомду аткарууга эмес, Кыргыз Республикасынын "лицензиялоо жөнүндөгү" мыйзамын аткарууга багытталышы керек. Эреже катары министрликтердин ченемдерин иштеп чыгуудагы мыйзамдуулугуна карата көзөмөл жүргүзүү алар тарабынан кабыл алынган нускамалардын жана жоболордун мыйзам талаптарына ылайык келишин текшерүүгө багытталган [8].

Көрүнүп тургандай биздин экономикалык жашоо-турмушубуздун ишмердүүлүгү мыйзам менен гана жөнгө салынган эмес, ошондой эле, биздин пикирибиз боюнча толук кандуу акталган, "мыйзам" катары укук теориялары деп аталуучу башка маанилүү укуктук актылар менен жөнгө салынган. Бекеринен С.Алексеев өзүнүн көз карашында: "Өзүнүн касиеттери жана жөнгө салуу сапаттары боюнча күрөөгө коюлган андагы укуктун социалдык энергиясы, анын социалдык өнүктүрүү коомунун түп-тамырынан берки маселелерин жана милдеттерин чечүүнүн жардамы катары башкы жөнгө салуучулук маанисин да ала алат" деп белгилеген [9]. Ишкерчиликтеги мындай касиеттерге тыюу салуулардын милдеттерине жана жоопкерчиликтерине гана ээ болбостон, башкача айтканда, коомдук эркиндикти, адамдардын социалдык активдүүлүгүн билдиргендерге карата мүмкүндүк берүүлөрдүн кеңдигине да ээ болот.

Андыктан биз прокурордук көзөмөл тарабынан мыйзамдарда болгон укуктун ченемдери мыйзамдын же Президенттин ченемдик буйругу экендигине карабастан прокурордук көзөмөл жүргүзүүнүн дифференциалдык ыкмасынын зарылдыгы экендиги жөнүндөгү тыянак чыгарууга болот, анткени, укуктук ченемдер - бул жүрүм-турумдун бардык эркиндигин ченөөчү эрежелер болуп саналат. Ошондуктан прокурор мыйзамдардын аткарылышын көзөмөлдөөнүн жүрүшүндөгү уруксат кылынгандардын кеминде үчтөн бир бөлүгүн текшербестен, укуктук көрсөтмөлөрдүн түздөн-түз "милдеттерин" текшерет. Ыйгарым укуктуу субъектилердин аларды аткаруудан баш тартуусу юридикалык жоопкерчиликти камсыздандыра албайт. Бул жерде киргизилген тыюуларга карата карама-каршы коюу мүмкүн эмес, анткени, укук макулдашылган кызыкчылыктарын билдирсе жана жалпы жетекчилиги элдин жыргалчылыгы үчүн – жүрүм-турумдун социалдык жактан акталган эркиндигин камсыз кылат [10].

Ушундай эле позицияны прокурордук көзөмөлдөө теорияларында жана Б.В. Коробейников прокурордук көзөмөлгө жүрүм-турум гана киргизилбестен, ага ыйгарым укуктуу мыйзам менен белгиленген субъект, ошондой эле, белгилүү бир иш-аракеттерге чейинки кармануулар жөнүндө белгилене тургандыгы тууралуу белгиленген [11]. Мында сөз мыйзамдар-

DOI:10.26104/NNTIK.2019.45.557



дын жазма буйругун толук же жарым-жартылай түзүлүшүнүн аткарылышы жөнүндөгү субъектилердин уюштуруу-чарбалык башкаруу функцияларынын так аткарылышы тууралуу болот. Ошентип аларды бекем жана өз убагында так аткаруу керек [12]. Эгерде мыйзамдын кандайдыр бир тыюу салуу ченемдери белгиленсе, анда субъектилер "тыюу салынган" жүрүш-турумдан баш тартуу жолу менен мыйзамды аткарат.

Бүгүнкү күндө "КРнын прокуратура жөнүндөгү" мыйзамынын 31-беренесиндеги прокурордук көзөмөлдөө предмети адамдардын жана жарандардын эркиндиктерин укуктарын сактоо чөйрөсүндөгү прокурордук көзөмөл жөнүндөгү 33-беренеде эскертилген эки түшүнүктү – "Конституциянын сакталышын" жана мыйзамдардын так бирдей түрдө аткарылышын" камтыйт. В.И. Ремневдун пикири боюнча түшүнүктөр катары синоним чагылдырат иш жүзүндөгү мүнөзүн иш-аракеттер менен аныкталган артыкчылык экендигин "сактоо" бир нерсени аткаруудагы аз динамикалуулук деп болжолдонот [13].

**Адабияттар:**


1. Поленина С.В. и др. Инициативный проект федерального зак она о законах и иных нормативно- правовых актах РФ // Государство и право. - 1995. №3. - С. 57.
2. Порошин Е.А. Исполнимость нормативных правовых актов : Автореф. дис. ... к.ю.д.: 12.00.01 - Н.Новгород, 2006. с.4-6 РГБ ОД, 61:07-12/337. Электронный ресурс: https://www.dissercat.com/content/ispolnimost-normativnykh-pravovykh-aktov
3. Мицкевич А.В. Источники (формы выражения) российского права: Историко-теоретический очерк. // Закон: создание и толкование. / Под ред. А.С. Пиголкина. - М., 1998. - С.33.
4. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. - М.: Юринформцентр, 2001. - С. 335.
5. Вопрос о включении в предмет прокурорского надзора норм международного права, международных договоров, их приоритетов детально рассмотрен в канди-датской диссертации Т.А. Ашурбекова (Правовые и организационные основы деятельности органов прокуратуры по обеспечению национальных государственных интересов Российской Федерации. - М., 2003. - С. 76 и последующие).
6. Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. №17. С. 291.
7. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д.ю.н. / Т.М. Бялкина. - Саратов, 2007. - 591 с.
8. КиберЛенинка: https://cyberleninka.ru/article/n/kompetentsiya-organov-mestnogo-samoupravleniya-diskussionnye-voprosy.
9. Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора. - М.: Изд. дом «Городец», 2005. - С.140-141.
10. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1 С. 64.
11. Нерсесянц В.С. Юридическая аксиология // Политико-правовые ценности: история и современность. - М., 2000. - 256 с.
12. Коробейников Б.В. Методические основы работы прокурора по общему надзору: Учебно-методическое пособие. - М., 1977. - С. 7.
13. Коробейников Б.В. Методические основы работы прокурора по общему надзору: Учебно-методическое пособие. - М., 1977. - С. 8.
14. Ремнев В.И. Обсуждение проекта Конституции СССР. Закрепление великих завоеваний социализма. // Сов. гос-во и право. 1977. - №9. - С. 16.