

УДК 342.724.3.437

https://doi.org/10.33619/2414-2948/91/63

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АТАКИ НА ПРОКУРАТУРУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
КАК ДОКАЗАТЕЛЬСТВО ОТСУТСТВИЯ ОПРЕДЕЛЕННОЙ  
НАУЧНО-ОБОСНОВАННОЙ ПОЗИЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ  
В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

©*Иманкулов Т. И.*, ORCID: 0000-0003-0512-7759, SPIN-код: 3846-5907, д-р юрид. наук,  
Кыргызский национальный университет им. Жусупа Баласагына,  
г. Бишкек, Кыргызстан, timur232007@mail.ru

**LEGISLATIVE ATTACKS ON THE PROSECUTOR'S OFFICE  
OF THE KYRGYZ REPUBLIC AS EVIDENCE OF THE ABSENCE  
OF A CERTAIN SCIENTIFICALLY BASED POSITION  
OF STATE POLICY IN THE FIELD OF CRIME PREVENTION**

©*Imankulov T.*, ORCID: 0000-0003-0512-7759, SPIN-code: 3846-5907, Dr. habil.,  
Kyrgyz National University named after Jusup Balasagyn,  
Bishkek, Kyrgyzstan, timur232007@mail.ru

*Аннотация.* Автор стремится показать, как необоснованные предложения отдельных депутатов Парламента (Жогорку Кенеша) Кыргызской Республики в виде соответствующих законодательных инициатив по лишению прокурора полномочия возбуждать и расследовать уголовное дело фактически сводят на нет активное участие прокуратуры в борьбе с преступностью. Международные документы и логика состязательного уголовного процесса в Кыргызской Республике однозначно свидетельствуют в пользу самостоятельного решения прокурором вопроса об уголовном преследовании. Автор является последовательным сторонником идеи о том, что должностное положение, уровень профессиональной подготовки, высокая степень ответственности за порученное дело позволяют видеть в прокуроре представителя правоохранительной системы страны, способного решать самые сложные задачи обеспечения законности, в том числе и связанные с реализацией функции уголовного преследования, особенно в такое кризисной для кыргызской экономики время, когда совершенно нецелесообразно и беспочвенно создавать какие-то псевдо аналогии Финансовой полиции или Следственного комитета.

*Abstract.* The author seeks to show how the unreasonable proposals of individual deputies of the Parliament (Jogorku Kenesh) of the Kyrgyz Republic in the form of relevant legislative initiatives to deprive the prosecutor of the authority to initiate and investigate a criminal case actually nullify the active participation of the prosecutor's office in the fight against crime. International documents and the logic of adversarial criminal proceedings in the Kyrgyz Republic unequivocally testify in favor of the prosecutor's independent decision on the issue of criminal prosecution. The author is a consistent supporter of the idea that the official position, the level of professional training, the high degree of responsibility for the assigned case make it possible to see in the prosecutor a representative of the country's law enforcement system, capable of solving the most difficult tasks of ensuring the rule of law, including those related to the implementation of the

function of criminal prosecution, especially at such a time of crisis for the Kyrgyz economy, when it is absolutely inexpedient and groundless to create any pseudo analogies of the Financial Police or the Investigative Committee.

*Ключевые слова:* прокуратура, финансовая полиция, следственный комитет, либерализация, декриминализация, преступность, угроза национальной безопасности.

*Keywords:* prosecutor's office, financial police, investigative committee, liberalization, decriminalization, crime, threat to national security.

Как известно, сегодня прокуратура в Кыргызстане переживает не лучшие дни. Несмотря на то что принятый еще только год назад Конституционный Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» явился крупным шагом в стабилизации системы, оформлении ее государственно-правового статуса, внесшим определенность в ее надзорные полномочия, определил конституционное положение прокурорской системы в иерархии «разделения властей», уже сегодня с трибуны Парламента государства депутат Ж.Токторбаев предлагает лишить прокуратуру полномочия производства следствия по незаконному задержанию и заключению граждан сотрудниками милиции под стражу, организации финансовых пирамид, от которых в буквальном смысле слова плачут простые люди, отдав туда последние сбережения в надежде получить хоть какое-то жилье, незаконной выдаче кредита, когда государственные кредиты для крестьян и фермеров разворовываются высокопоставленными министрами и другими коррупционерами высшего эшелона власти, депутат Ж. Токторбаев предлагает запретить прокуратуре Кыргызской Республики привлекать к уголовной ответственности олигархов, которые подделывают акцизные марки, не платят налоги в госбюджет и другие обязательные платежи. Депутат Ж.Токторбаев предлагает запретить следователям прокуратуры бороться с коррупцией при проведении госзакупок, тендеров, преступлениями частных нотариусов, аудиторов, оценщиков, частных детективов и охранников, предлагает просто передать эти полномочия какому-то Следственному комитету якобы по примеру положительного опыта России. Но ведь у нас было такое в виде так называемой Финансовой полиции, которая погрязла в коррупции, стала ее частью, так как входила в состав Правительства КР: год назад, в марте 2021 года, было Принято решение о ликвидации Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями при правительстве КР (финансовая полиция), поскольку даже согласно официальным данным, уровень теневой экономики составляет 130 млрд. сомов или 23,6% к ВВП, тогда как независимые эксперты отмечают, что доля теневой экономики составляет от 24% до 43% к ВВП, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении Государственной службой по борьбе с экономическими преступлениями своих функций. Кроме этого, со стороны независимых экспертов и представителей бизнес-сообщества звучат нарекания по поводу деятельности Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями в части коррумпированности указанного органа, а также его незаконного вмешательства в предпринимательскую деятельность (<https://goo.su/oqwv>). Тогда же по этому поводу президент Садыр Жапаров на своей странице в Facebook опубликовал пост, в котором заявил, что нет необходимости сохранять министерство или ведомство в интересах отдельных людей (<https://goo.su/sy3nzF>). Вот и ответ на предложение депутата Жогорку Кенеша КР Ж. Токторбаева о создании так называемого Следственного комитета самостоятельно от Генеральной прокуратуры. Зачем? Ведь он фактически и по сути

и так есть в составе Генеральной прокуратуры в виде Следственного управления и территориальных подразделений. Прокуратура есть в любом государстве, и она не создается как Финпол под конкретного человека, как это было в Кыргызстане при Акаеве, Атамбаеве и т.д. Прокуратура имеет тысячелетнюю историю и по рекомендации Совета Европы, по всем конвенциям ООН против коррупции, которые, кстати, ратифицированы Кыргызской Республикой, это главный правозащитный орган, который ответственен не только за уголовное преследование, прежде всего так называемых специальных субъектов, начиная с милиционеров, судей, других должностных лиц, военных, но и за всю уголовную политику в государстве. Во всех международных конвенциях ООН против коррупции прокуратура названа органом, который ответственен за борьбу с коррупцией в государстве. А коррупционные преступления всегда совершаются с экономическими.

Согласно Рекомендации NR (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (Принята Комитетом Министров Совета Европы 6 октября 2000 года на 724 заседании Представителей Министров) (<https://goo.su/G7sQ>) во всех системах уголовного правосудия прокуроры: решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования; поддерживают обвинение в суде; могут обжаловать или давать заключения по жалобам на все или некоторые решения суда.

*В отдельных системах уголовного правосудия прокуроры также:* осуществляют уголовную политику, приспособив ее, где это возможно, к региональным и местным условиям; ведут и направляют расследования или осуществляют надзор за ними; обеспечивают оказание эффективного содействия потерпевшим; определяют альтернативы уголовного преследования; осуществляют надзор за исполнением решений судов; и т.д.

Прокуроры — это представители государственной власти, которые от имени общества и в государственных интересах участвуют в применении права, если правонарушение влечет уголовное наказание, принимая во внимание права человека и необходимость эффективного действия системы уголовного правосудия.

Даже Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) в совместном заключении по проекту Конституции Кыргызской Республики (Принято Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн (19-20 марта 2021 г.) отметила (<https://goo.su/t4zrnX>), что полезно, когда прокуратура в государстве полностью отделена от исполнительной власти, как это заложено в Конституции КР 2021 г., так как Генеральному прокурору часто поручается ведение весьма политически сложных дел, таких как уголовное преследование членов правительства, парламента.

Возвращение прокурорам части полномочий и усиление их роль на досудебной стадии связано со следующими причинами: резонансные дела, где в качестве фигурантов выступают представители следственных органов (ч. 3 ст. 159 УПК КР), низкое качество ведомственного контроля, откровенное противоборство ведомств, засилье незаконно возбуждаемых уголовных дел, нарушение разумности сроков предварительного расследования.

То обстоятельство, что на сегодня прокурор вправе возбуждать уголовное дело, начинать и вести досудебное производство, является логичным продолжением того, что прокурор является участником процесса со стороны обвинения. Данная деятельность заключается в организации прокурором самого процесса досудебного расследования, определении его направлений. Наделение прокурора функцией расследования уголовного дела (что, по мнению ученых, является модернизацией функций прокурора в досудебном

производстве), по мнению ученых необходимо еще и для того, чтобы искоренить существующее ныне всяческое внутреннее и очевидно бессмысленное противоборство между органами, ведущими расследование, с одной стороны, и прокуратурой — с другой. Такие процессуальные отношения между представителями единой стороны обвинения абсурдны и недопустимы, поскольку противоречат назначению уголовного судопроизводства, его принципам. Ведь следует учитывать, что состязательная модель процесса вовсе не предполагает наличие противоборства внутри сторон, его представляющих. Именно поэтому во взаимоотношениях между участниками уголовного процесса со стороны обвинения, в том числе возникающих в ходе осуществления уголовного преследования, элементы состязательности неприемлемы [1].

На наш взгляд, прокурора необходимо также наделить полномочием процессуального руководителя предварительным расследованием в определенных УПК КР случаях и основаниях, что позволит избежать возникновения подобной внутренней конфронтации между означенными участниками уголовного процесса со стороны обвинения.

Вместо того, чтобы усиливать правозащитный потенциал прокуратуры на следствии, в суде, во всех видах надзора, возлагать на нее обязанность расследования по преступлениям, совершенным в отношении несовершеннолетних, социально незащищенных слоев населения и при совершении преступления в отношении неопределенного круга лиц, государственные мужи создают ей законодательные заторы, используя свое влияние в политических и экономических кругах, под видом государственно-правовых преобразовательных процессов, способствуя усилению существенных разночтений относительно роли и места прокуратуры в государственном механизме контроля и правоохраны, делают прокуратуру заложницей политических разборок и давления, цель которых в конечном счете заключается в подчинении ее определенным силам.

Десятилетние зигзаги в статусе прокуратуры, «кнуты» и «пряники» при оценке ее деятельности бывшим Временным Правительством КР в 2010 году, персональные перетасовки в прокурорских верхах — звенья цепи политического контроля и давления, не имеющих ничего общего с законностью и независимостью системы. Разумеется, манипуляции вокруг прокуратуры — это не только результат злонамеренной неприязни, а, скорее, наглядная иллюстрация аморфности, непоследовательности, спонтанности курса реформ. Сегодняшний накал страстей во многих средствах массовой информации вокруг «дел» некоторых депутатов, бизнесменов, телевизионно-журналистские «следствия» и разоблачения то в одном, то в другом крыле власти с непременными «наездами» на прокуратуру — из той же обоймы «перетяжки канатов», объективно служащих одной цели — подрыву, размыванию системы независимого надзора. И все же было бы необъективно, если не сказать научно несостоятельно, пользоваться одномерностью тонов в анализе палитры противоречий при возведении новой государственно-правовой надстройки. Неординарность, новизна настоящего исторического эксперимента — уравнение со многими неизвестными, говорил предпоследний Генеральный прокурор СССР доктор юридических наук, профессор А. Я. Сухарев [2].

Конечно, мы должны жить в лоне цивилизованного мира, полнее пользоваться плодами его прогресса, памятуя при этом о своей родословной, твердом историческом фундаменте совести и справедливости народа, которые как бы генетически шли впереди права. Речь идет не о табу на все «ненашенское», что само по себе в XXI интеграционном веке было бы абсурдом, а о принципиальном выборе пути общественного развития, оптимальных институциональных механизмов, адекватных труднейшему этапу преобразований. Чтобы

правовые новеллы приносили пользу Кыргызстану и были понятны народу, важно не просто увидеть заманчивый зарубежный правовой аналог, а вникнуть в «технологию» его функционирования, хотя бы на его родине, выяснить современное восприятие его специалистами, общественностью. Ведь это факт, что настойчивое лоббирование дорогостоящего суда присяжных в Кыргызской Республике, обязывание следователей по кодексам 2017-2019 гг. в сфере уголовного судопроизводства проводить полноценное расследование по малозначительным заявлениям, исключение административного ареста и замена его денежным штрафом, фактическое лишение органов прокуратуры правозащитных функций согласно Кодексу о нарушениях КР, отсутствие в Уголовно-процессуальном кодексе норм о порядке возбуждения уголовного дела и основаниях для отказа в возбуждении уголовного дела, а также о конкретных сроках досудебного производства с момента регистрации заявления в Едином реестре преступлений и проступков (ЕРПП) повлекло массовую волокиту и необоснованное затягивание следственными органами процессуальных решений, что, в свою очередь, вызвало недовольство граждан и справедливые требования о введении, точнее, возвращении института «возбуждения уголовного дела» и об установлении конкретных процессуальных сроков досудебного производства. Либерализация и декриминализация уголовного законодательства была сведена лишь к формальному разделению уголовных правонарушений на преступления и проступки.

Однако, на практике оказалось, что за отдельные виды преступлений наказания были наоборот усилены, а не гуманизированы. Например, по одному из наиболее распространенному виду преступления — «Хулиганство», совершенное группой лиц, предусмотрено лишь одно наказание в виде лишения свободы 3 категории от 5 до 7,5 лет. В результате такой «гуманизации» судьи вынуждены лишать свободы в основном, ранее не судимых, молодых парней, студентов. И все эти «новеллы» были реализованы в Кыргызстане совсем недавно, с 2019 по 2021 годы, и привели к параличу и практически полной остановке правоохранительной системы государства. С какой целью?

Чтобы граждане Кыргызской Республики ненавидели власть за неспособность даже бороться с преступностью внутри государства?

Только такой вывод напрашивается. Но ведь это технология оранжевых революций. Я не говорю уже о суде присяжных, который присутствовал в УПК КР почти 20 лет при неразвитости и нищенской обеспеченности всей судебной системы. Надо сказать, что данный институт далеко не однозначно воспринимается общественностью ведущих западных стран, где число рассмотренных дел с участием присяжных не превышает 2–5%. Или, рекламируя совершенство западной или/и американской правоохранительной системы и ратуя за ее восприятие у нас, их сторонники почему-то обходят стороной функционирование этой системы в кризисных ситуациях, что было бы куда логичнее при заимствовании опыта для нынешней «всецело» кризисной ситуации в нашей стране. Между тем даже приближение к опыту США в период Великой депрессии показывает, что высокочтимому демократическому президенту Ф.Д. Рузвельту понадобились далеко не «демократические», а, скорее, тоталитарно-диктаторские приемы и методы управления, чтобы подавить разгул мафии и своеволие зарвавшихся монополистов, вывести страну из катастрофического ступора.

Все эти соображения приводятся не в качестве позиции оппонента, тем более исторические аналогии зачастую рискованны и спорны, а для высвечивания реальной ситуации, в которой оказалась наша правоохранительная система. Переходный период – эта такая объективная реальность, которую нельзя обойти стороной или форсировать директивным методом с помощью юридических законов, переступая сами закономерности

формирующегося уклада жизни. Судя по старту реформ, этот период обещает быть затяжным и конфликтным в силу целого ряда причин, в основном объективного свойства. Наглядно проявившиеся в истекшее десятилетие субъективные факторы лишь усугубляли, отягощали ситуацию.

В этой связи мы по праву можем и должны гордиться Конституцией Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года и Конституционным Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 10 сентября 2021 года №114, так как в них воплотились в жизнь мечты заслуженного юриста РСФСР, заслуженного работника прокуратуры Российской Федерации, действительного государственного советника юстиции доктора юридических наук, профессора Александра Яковлевича Сухарева, предпоследнего генерального прокурора СССР, о том, что в качестве конкретных путей усиления позиций системы прокурорского надзора предлагается придать Закону «О прокуратуре Российской Федерации» статус конституционного, внести в него изменения и дополнения, направленные на усиление независимости прокуратуры, недопустимость вмешательства в ее надзорную и иную деятельность; осуществлять надзор за законностью правовых актов, издаваемых Правительством РФ; наделить Генерального прокурора правом законодательной инициативы, установить порядок, при котором надзор за законностью всех правовых актов осуществлялся бы независимо от поступления соответствующей информации о нарушениях. В Законе целесообразно определить формы взаимодействия прокуратуры с Уполномоченным по правам человека, предусмотреть более весомую роль прокурора в гражданском и арбитражном процессах, а также в надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность [2].

В настоящее время отсутствуют объективные предпосылки для создания в стране в качестве монопольного органа расследования в виде пресловутого Следственного комитета или иной единой структуры, осуществляющей предварительное следствие по всем категориям дел. Существующие в системе правоохраны следственные аппараты должны быть сохранены и укреплены. Мы такое маленькое и компактное государство, где есть и КГБ (ГКНБ), и МВД, и прокуратура, и суды. Зачем нам создавать какие-то велосипеды? У нас же есть вышеуказанные классические правоохранительные органы. Более того, может быть по образцу США и коллективного Запада подумать о том, чтобы объединить усилия МВД и ГКНБ в борьбе с преступностью (тем более, что в Концепции национальной безопасности КР 2021 г. среди внутренних угроз перечислены в основном конкретные виды преступности: коррупция, организованная преступность, детская преступность, незаконный оборот наркотиков, оружия и нелегальная миграция, массовые беспорядки, разные виды экстремизма, вражды, ненависти; снижение эффективности деятельности правоохранительных органов по выявлению и расследованию финансирования терроризма и легализации (отмывания) преступных доходов, а также по обнаружению и аресту преступных активов, подлежащих конфискации; снижение эффективности государственного управления, бюрократизация, нецелевое использование бюджетных средств и государственного имущества, низкий уровень кадрового потенциала, проявления землячества, клановости, протекционизма и фаворитизма при проведении кадровой политики; нарушение конституционных прав и свобод человека и принципа верховенства закона, отсутствие равного доступа к правосудию; рост правового нигилизма граждан и недостаточный уровень развития гражданского общества; рост теневой экономики, нерациональное использование природных ресурсов, снижение инвестиционной активности, неконтролируемый вывоз капитала за рубеж; преобладание узковедомственных,

территориальных и клановых интересов отдельных групп и граждан над интересами государства и т.д.), поскольку именно она в разных ее проявлениях фактически стала главной угрозой национальной безопасности Кыргызской Республики) и как следствие на их базе создать единое Министерство безопасности и внутренних дел Кыргызской Республики. Благо, что такие аналоги есть также и в истории, как Царской России, так и Ельцинской (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430810?cl=ru-ru>).

В перспективе основной линией развития следственного аппарата прокуратуры является постепенное его сосредоточение на расследовании особо важных дел, в том числе убийств, делами о преступлениях военнослужащих, коррупционных и должностных преступлениях в органах государственной власти, органах местного самоуправления и правоохраны и некоторых других деяниях, имеющих большое общественное значение, с одновременным расширением практики передачи по усмотрению прокурора следователям прокуратуры любых сложных дел в целях обеспечения высокого качества, объективности и полноты следствия. В дальнейшем возможен постепенный переход от постатейно фиксированной к избираемой по усмотрению прокурора подследственности и соответственно к расследованию следователями прокуратуры только особо важных дел, определяемых в каждом конкретном случае по критериям общественной значимости, актуальности и сложности безотносительно к юридической квалификации содеянного.

*Список литературы:*

1. Василенко А. А. О необходимости расширения полномочий прокурора и их четкой регламентации в досудебном производстве // Общество: политика, экономика, право. 2018. №4. С. 56-59.
2. Сухарев А. Я. Избранные труды. М., 2017. С. 251-263.

*References:*

1. Vasilenko, A. A. (2018). O neobkhodimosti rasshireniya polnomochii prokurora i ikh chetkoi reglamentatsii v dosudebnom proizvodstve. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, (4), 56-59. (in Russian).
2. Sukharev, A. Ya. (2017). *Izbrannye trudy*. Moscow, 251-263. (in Russian).

*Работа поступила  
в редакцию 07.05.2023 г.*

*Принята к публикации  
18.05.2023 г.*

*Ссылка для цитирования:*

Иманкулов Т. И. Законодательные атаки на прокуратуру Кыргызской Республики как доказательство отсутствия определенной научно-обоснованной позиции государственной политики в сфере профилактики правонарушений // Бюллетень науки и практики. 2023. Т. 9. №6. С. 513-519. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/91/63>

*Cite as (APA):*

Imankulov, T. (2023). Legislative Attacks on the Prosecutor's Office of the Kyrgyz Republic as Evidence of the Absence of a Certain Scientifically Based Position of State Policy in the Field of Crime Prevention. *Bulletin of Science and Practice*, 9(6), 513-519. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/91/63>