

УДК 342.724.3.445

https://doi.org/10.33619/2414-2948/94/24

УТРАТИВШИЙ СИЛУ УКАЗ БЫВШЕГО ПРЕЗИДЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О МЕРАХ ПО РЕФОРМЕ СИСТЕМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ» ОТ 18 ИЮЛЯ 2016 ГОДА УП №161 КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА РЕФОРМЫ ПРОКУРАТУРЫ АДМИНИСТРАЦИЕЙ ПРЕЗИДЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В МАЕ 2023 ГОДА

©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

DECREE OF THE FORMER PRESIDENT OF THE KYRGYZ REPUBLIC ON MEASURES TO REFORM THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF THE KYRGYZ REPUBLIC DATED JULY 18, 2016 UP NO. 161 AS THE IDEOLOGICAL BASIS FOR THE REFORM OF THE PROSECUTOR'S OFFICE BY THE ADMINISTRATION OF THE PRESIDENT OF THE KYRGYZ REPUBLIC IN MAY 2023

©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. На основе анализа источников по реформе правоохранительных органов Европы, Конституции Кыргызской Республики, сравнительно-правового анализа с законами других государств автор обосновывает неконституционность, необоснованность, ущербность лишения прокуратуры Кыргызской Республики многих основополагающих функций, полномочий по борьбе с преступностью в мае-июле 2023 года в Кыргызской Республике.

Abstract. Based on the analysis of sources on the reform of law enforcement agencies in Europe, the Constitution of the Kyrgyz Republic, a comparative legal analysis with the laws of other states, the author substantiates the unconstitutionality, groundlessness, and inferiority of depriving the Prosecutor's Office of the Kyrgyz Republic of many fundamental functions, powers to combat crime in May-July 2023 in the Kyrgyz Republic.

Ключевые слова: полицейские функции, авторитаризм, реформа уголовного правосудия, полномочия прокурора, правовая статистика.

Keywords: police functions, authoritarianism, criminal justice reform, powers of prosecutor, legal statistics.

Вызывает сожаление, недоумение, даже некоторый страх за свое будущее использование авторами проектов законов о лишении прокуратуры функций следствия и надзора в обоих справках-обоснованиях постоянных ссылок на указ Президента Атамбаева «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18.07.2016 года УП №161 и утвержденный этим указом Комплекс мер по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики, утвержденный Указом Президента Кыргызской Республики, которые утратили силу в соответствии с Указом Президента

Кыргызской Республики от 31.12.2021 года УП № 587. Я бы еще понял, если бы ссылки на этот указ использовали оппозиционные партии, близкие к этому бывшему президенту или его сторонникам. Но когда на него ссылается действующая власть, тем более верховная власть в лице центра принятия решения — Администрация Президента КР, то я вообще в шоке, ведь судя по их справкам-обоснованиям для нынешней Администрации Президента данные Указы бывшего президента КР о псевдореформе прокуратуры и других правоохранительных органов — это своего рода идейная, политическая платформа. Такая позиция Администрации Президента КР — это, мягко говоря, медвежья услуга Президенту КР С. Н. Жапарову. Осталось только назначить бывшего президента государственным секретарем, так как его дело, как оказалось, судя по справкам-обоснованиям к проектам законов о внесении изменений в УПК и о прокуратуре, продолжает жить и более того, служит платформой в попытке псевдореформ правоохранительных органов по их разрушению. И если не знать, что он не президент, то складывается впечатление, что именно этот бывший президент (который был президентом КР в 2016 г.) является главным идейным вдохновителем данных «новаций». Слава богу, что есть независимые обзоры реформ в правоохранительной сфере, которые я вынужден цитировать, чтобы пролить хоть немного света объективности на то, что было сделано экс-президентом в 2016 году под видом реформ правоохранительных органов и его некомпетентным, мягко говоря, окружением, которые ни одного дня не работали ни в одном правоохранительном органе, не имели даже юридического образования и ни одного дня и даже часа не работали ни в суде, ни в милиции, ни адвокатом ни по одной категории дел, ни в КГБ.

Согласно «Обзору органов обеспечения государственной безопасности в странах Центральной Азии» [1, с. 37] «В ситуации, когда в ведении президента Алмазбека Атамбаева, согласно новой Конституции 2010 года, отсутствовали структуры, уполномоченные осуществлять полицейские функции, он был склонен расширять полицейские полномочия ГКНБ, чтобы использовать его в качестве рычага давления на своих политических противников, что было продемонстрировано при задержании оппозиционных парламентариев, таких как Омурбек Текебаев ...».

«Что касается всенародно избранного в 2011 году президента Алмазбека Атамбаева, то его приоритетом стало укрепление собственной власти, в первую очередь — через подчинение себе парламента, судебной системы и правоохранительных ведомств. В повестке Атамбаева демократизация страны отошла на второй план. В результате начались гонения на оппозиционных политиков, в том числе на парламентариев. Так, например, 14 депутатов Жогорку Кенеша V созыва (2010–2015 гг.) были привлечены к уголовной ответственности по различным основаниям» [1, с. 43].

Как известно, укрепление собственной власти — это авторитаризм, а узурпация государственной власти согласно ч. 2 ст. 5 Конституции КР 2021 г. является особо тяжким преступлением. Аида Алымбаева характеризует 2013–2020 годы, процесс институционализации органов сектора безопасности в Кыргызстане, так сказать «реформ» правоохранительных органов в тот отрезок времени следующим образом: «Пятый этап (2013 г. — по настоящее время) характеризуется расширением роли тех органов, которые находились в непосредственном подчинении у президента Алмазбека Атамбаева. В частности, были расширены полицейские функции ГКНБ, а также усилилась роль Секретариата Совета безопасности. Эти органы сильно политизируются наряду с Генпрокуратурой и судами. Президент, не имея в своём прямом подчинении полицейские органы, расширил полицейские функции ГКНБ. Между тем, происходят частичные

преобразования в деятельности МВД, в результате чего реализуются такие проекты, как «Безопасный город», «Патрульная милиция». Другими словами, президент Атамбаев и позже Жеенбеков поддержали изменения в тех подразделениях, которые не ограничивали их интересы» [1, с. 43–48].

То есть такой страшный вывод для всех простых умных граждан: реформы проводятся только в тех сферах, которые не ограничивают интересы Президентов! Дало ли эффект использование так называемого «Безопасного города» и Патрульной милиции? Стал ли г. Бишкек безопаснее от «Безопасного города»? По-моему, нет, не стал. Наоборот, как гоняли на дорогах беспредельщики днем и ночью, так и продолжают нарушать вопиюще ПДД. Никакого эффекта! Только пустая трата миллионов сомов, сотен миллионов сомов! Наоборот, сегодня криминальная ситуация только стремительно ухудшается, судя по цинизму и смелости совершаемых в общественных местах преступлениях: краж, разбоев, хулиганств (<https://goo.su/TfOfnU>).

В советское время никаких этих пресловутых камер не было, зато какая была законность на дорогах! Потому что законы были строгими по отношению к преступлениям в сфере движения автотранспорта. Вот и весь рецепт успеха. Так и сейчас. «В 2016 году, казалось, была предпринята первая попытка применить целостный подход в реформировании органов правопорядка, когда указом президента Атамбаева были утверждены «Меры по реформе системы правоохранительных органов» (Указ, 2016). Согласно указу, эти меры были направлены на разграничение функций и зон ответственности между различными органами правопорядка, а именно МВД, ГКНБ, ГСБЭП и Генпрокуратурой, на устранение дублирующих функций между ними, усиление координации, а также повышение уровня подготовки и переподготовки сотрудников этих структур (Указ, 2016). При этом в указе не было ни слова о внедрении таких демократических принципов управления, как прозрачность, подотчетность, усиление гражданского и общественного контроля» [1, с. 45].

В арсенале у Атамбаева также были: одна из крупнейших партий в стране — СДПК, прошедшая в парламент; собственные СМИ; лояльные лица, назначенные на ключевые государственные посты. Атамбаев, как и прежние правители, строил свое управление на основе неопатримониального уклада, его кадровая политика базировалась на патрон-клиентских связях. Правление Атамбаева стало очередной историей восторженных ожиданий и упущенных возможностей в Кыргызстане. То есть ни о каком профессионализме кадров Атамбаева и говорить не приходится. По-моему это видно невооруженным глазом даже без анализа книг политологов! Ну тогда зачем использовать атамбаевские указы сейчас под видом реформы МВД, прокуратуры и ГКНБ? Не стыдно? А вот что сделал с парламентом Атамбаев по оценке независимых политологов: «В парламент прошли шесть партий, включая пропрезидентскую партию Алмазбека Атамбаева — СДПК. Раздробленность парламента на шесть мелких фракций позволила президенту легко манипулировать ими. Более того, по своему составу парламент стал олигархическим: большинство мест получили представители бизнеса. Произошла коммерциализация формирования значительной части политэлиты. Олигархический парламент стал еще больше уязвим перед президентом. Уголовные дела в отношении депутатов-бизнесменов могли быть легко инициированы правоохранительными ведомствами, например, за сокрытие доходов или неуплату налогов» [2, с. 119].

В связи с тем, что, согласно Конституции КР, после окончания срока правления Атамбаев не мог баллотироваться вновь на пост президента, он стал готовить себе преемника и, как полагали многие, вынашивать идею своего возвращения во власть в качестве премьер-министра. В 2016 г., за год до ухода с поста президента, Атамбаев инициирует внесение

изменений в Конституцию КР, несмотря на существующий мораторий на изменение Основного Закона страны до 2020 года (и это несмотря на то, что ради Конституции 2010 года, ее неизменности хотя бы 10 лет, столько людей принесли себя в жертву, о чем, кстати, указано в преамбуле к Конституции КР 2010 года: «Мы, народ Кыргызстана, чья память героев, отдавших жизнь за свободу народа») [3].

Предлагаемые поправки усиливали и расширяли полномочия премьер-министра. Также предлагалось отказаться от приоритета международных договоров в сфере прав человека над национальным законодательством. Критика международных организаций в адрес властей страны относительно нарушений прав человека подрывала легитимность Атамбаева» [2, с. 120].

После таких оценок деятельности Атамбаева как можно тем более действующей верховной власти использовать его утратившие силу указы в качестве первоосновы, программы реформ, компаса, руководства к действиям? Методологической базы псевдореформы правоохранительных органов? Чем это оправданно и обоснованно? Есть же хорошие книги в свободном доступе по реформе всего сектора безопасности государства вроде Кыргызстана. Почему их не использовать? Например, «Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора. Руководящие принципы ОБСЕ», где указано: «В ряде государств Юго-Восточной Европы приняты новые уголовно-процессуальные кодексы, предусматривающие новый порядок ведения уголовного расследования под руководством прокурора. Цель этих изменений – отвести прокурорам руководящую роль в проведении расследования и поиске доказательств; кроме того, прокурорам поручено играть более активную роль в суде, так на них возлагается задача установления фактов в ходе судебного разбирательства» (<https://goo.su/mCBpOG>).

В другой европейской книге по реформе уголовного правосудия – «Реформа полиции в рамках реформы системы уголовного правосудия» указано: «В Швейцарии были произведены изменения в швейцарском Уголовно-процессуальном кодексе в 2007 г. (вступил в силу с 1 января 2011 г.) в целях объединения уголовного процесса на национальном (Бунд) и региональном (кантон) уровне. В последствии институт следственных судей был упразднен, и все следственные обязанности (в том числе предварительные расследования) были переданы работникам прокуратуры. Целью возложения всех обязанностей, от предварительных расследований до предъявления обвинения, на прокуратуру было повышение эффективности уголовного процесса» [4, с. 94].

«В Швейцарии, новым Законом об организации учреждений уголовного правосудия, принятым в 2010 г. и вступившим в силу вместе с Уголовно-процессуальным кодексом в 2011 г., вся ответственность за надзор над работой Федерального судебного преследования была возложена на Федеральный Парламент (Бундесверсаммлунг). Парламент нес ответственность за избрание и надзор над Федеральным ведомством главного прокурора. Это изменение было произведено в целях обеспечения независимости ведомства от исполнительной власти» [4, с. 101].

«Интегрированная прокурорская и полицейская деятельность / «Двухвекторные расследования» в Норвегии: в Норвегии полицейская и прокурорская деятельность высоко интегрированы на местном/районном уровне. В 27 полицейских районах страны начальники полиции, имеющие также юридическое образование, обладают полицейскими и прокурорскими полномочиями. Поэтому начальники полиции обладают правом осуществления уголовного судопроизводства в полиции на районном уровне. Они могут направить работников своего органа прокуратуры к другим должностным лицам полиции с

юридическим образованием, как например: заместителям начальников полиции, помощникам начальников полиции и полицейским интендантам (полицейским юристам). Работники органа прокуратуры в полиции, при взаимодействии с полицейскими следователями, принимают решения о начале и продолжении расследования. Решение об использовании средств принуждения принимается либо органом прокуратуры в полиции, либо судами; однако полицейский орган может принимать подобные решения лишь в безотлагательных вопросах. В вопросах уголовного преследования начальники полиции, однако, все еще находятся под руководством Районного прокурора (который в этой иерархии находится одной ступенью выше) и Генерального прокурора (двумя ступенями выше). Генеральный прокурор и районные прокуроры десяти районных прокуратур обладают менторскими полномочиями при уголовном преследовании в полиции и могут производить судебный пересмотр. После нескольких дебатов о разделении полицейских и прокурорских полномочий, правительством в 1988 году был создан Комитет по изучению системы и ее сравнению с системами других стран. Комитет пришел к выводу о целесообразности сохранения системы, что было поддержано правительством и парламентом» [4, с. 121].

Таким образом, мной изучены, проанализированы все справочники ОБСЕ и других европейских организаций по реформе сектора безопасности, правоохранительных органов, которые сегодня доступны в Интернете в открытом доступе. Ни в одном из них нет информации о том, что надо лишать прокуратуру какой-то ее функции по борьбе с преступностью, или о том, что лишение прокуратуры какой-то функции в борьбе с преступностью дало положительно эффект в каком-то европейском государстве, наоборот в Европе прокуратура руководит работой полиции, судебных следователей, сама возглавляет работу и полиции и судов в борьбе с преступностью.

Однако Администрация Президента КР предлагает п. 19 законопроекта о внесении изменений в конституционный закон КР «О прокуратуре КР» в п. 1 ст. 36 конституционного Закона исключить из полномочий прокурора при обеспечении законности следствия и дознания, *осмотр ими помещений и находящихся в них объектов, а также принятие к своему производству или поручение подчиненному ему прокурору или следователю расследование любого преступления*. И это несмотря на то, что эти функции или полномочия прокурора приданы ему для действенного надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина со стороны органов (должностных лиц), осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. В справке обосновании к данному законопроекту отражено, что в статьях 34, 36 и 38 указанного конституционного Закона незаконно и излишне указаны полномочия по осмотру помещений субъектов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, следствия и правовой статистики, и находящихся в них объектов, в любое время суток. Также отмечено, что данные полномочия прокурора выходят за пределы прокурорского надзора, и далее по тексту делается ссылка на необходимость процессуального оформления производства обыска, выемки, осмотра и т. д.

Данные нормы и ранее были у прокуратуры согласно Закону Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» в редакции 2020 года и являлись средством профилактики на незаконные задержания и пытки граждан сотрудниками правоохранительных органов, незаконные методы раскрытия преступлений и фальсификацию доказательств, так как незаконные методы оперативных подразделений стали одним из основных причин недоверия граждан к правоохранительным органам и как последствие этого всех революционных событий в стране.

Фактически Администрация Президента КР предлагает перестать бороться с пытками

правоохранительных органов в КР! Как это можно охарактеризовать? Как стремление правоохранительных органов уйти из-под прокурорского надзора? Администрация Президента пишет, что прокуратура незаконно как бы вторгается в служебные кабинеты сотрудников дознания и следствия без возбужденного уголовного дела и этим нарушается конституционное право на неприкосновенность жилища оперативников и следователей! Оказывается, служебные кабинеты стали жилищем для следователей и оперативников! Интересно, а когда это следователи и оперативники успели приватизировать служебные кабинеты, другие служебные помещения, административные здания, более того, перевести их в правовой режим жилых зданий? Это же основание для прокурорской проверки! Если это подтвердится, надо возбуждать уголовные дела за подлоги!

Аналогичное замечание к подпункту «б» п. 21 законопроекта. Пунктом 19 законопроекта также предлагается исключить п. 7 ч. 1 ст. 36 конституционного Закона, предусматривающий *право прокурора принять к своему производству или поручить подчиненному ему прокурору или следователю расследование любого преступления*. Предлагаемое изменение является следствием лишения прокуратуры функции следствия по уголовным делам, кроме военнослужащих, а также призванными на сборы военнообязанными. Отмечу, что следствие у прокуратуры – это продолжение надзора, когда по итогам надзора, исходя из выявленного ущерба интересам государства, общества, личности выносится постановление как акт прокурорского реагирования о ВУД. Если такого постановления не будет, то и надзора получается, тоже не будет. Надзор будет ограничиваться максимум привлечением к дисциплинарной, административной ответственности за правонарушения, не представляющие высокой степени общественной опасности. Это означает только одно — запрет прокуратуре со стороны государства бороться с преступностью!

Далее — п. 20 законопроекта предлагается ч. 3 ст. 37 конституционного Закона изложить в новой редакции, согласно которой *«Генеральная прокуратура также формирует общие статистические данные и предоставляет сведения другим ведомствам и инстанциям»*. Не согласен с предлагаемым изменением, необходимо оставить как есть, так как Генеральная прокуратура КР является держателем государственной правовой статистики, на основе которой осуществляется сбор и предоставление аккумулирующихся данных, как в служебных, так и в гражданских целях. Достоверность правовой статистики — залог эффективной борьбы с преступностью! Кто с этим не согласен? До недавнего времени в Кыргызской Республике отсутствовала единая объективная система учета преступлений и у всех правоохранительных ведомств была своя статистика, поэтому в чем-то правоохранительные министерства, ведомства работали разрозненно — разные базы отчетности не позволяли применять автоматизированные средства поиска и анализа информации. При этом люди, которые борются с преступностью, должны понимать, с какой преступностью имеют дело, какова ее латентная составляющая. А это возможно только начиная с объективного учета на низовом уровне, ведь общая картина складывается из того, что зарегистрировано и расследовано непосредственно «на земле».

Для обеспечения достоверности статистической информации контроль за уголовно-правовой статистикой был передан прокуратуре, поскольку прокурор имеет доступ ко всем уголовным делам и материалам, при этом непосредственно не рассматривает все сообщения о преступлениях, поэтому результат всех расследований органы прокуратуры интересуется лишь с позиций обеспечения прав участников процесса и законности принятого решения. Как отмечают российские прокуроры, «прежде всего, правовая статистика — это один из

важнейших инструментов анализа правонарушений, который позволяет исследовать уровень преступности, ее структуру и динамику, причины и условия возникновения» (<https://goo.su/kbIA5g>).

Почему же именно прокуратуру наделили такими полномочиями? Так как органы прокуратуры координируют деятельность по борьбе с преступностью в Кыргызской Республике. Эффективное выполнение данной задачи невозможно без объективных данных о результатах работы правоохранительных органов и криминогенной обстановке в стране, в отдельно взятом районе.

Правовая статистика помогает на практике бороться с преступностью, имеет неоспоримый практический смысл. Благодаря достоверности и полноте учетных сведений о преступлениях, мы можем проследить всю цепочку важных для борьбы с преступностью событий, начиная от сообщения о совершенном преступлении до исполнения судебного решения, исполнения уголовного наказания. Изучение основных тенденций в структуре преступности позволяет понять ее динамику. В свою очередь прогнозирование дает возможность принять комплекс мер, направленный как на борьбу с преступностью, так и на ее предупреждение. Например, получив достоверные данные о том, что на определенной территории в ночное время увеличилось количество преступлений, связанных с незаконным завладением имущества граждан, можно принять профилактические меры для борьбы с этим явлением, приняв организационные и кадровые выводы, обращаясь в том числе и к местным властям и в профильные ведомства об установке, к примеру, дополнительного видеонаблюдения для предотвращения и раскрытия преступлений, идентификации и распознавания лиц. В масштабах области же используются другие, более сложные механизмы противодействия преступности на основании данных криминологических характеристик. Внесение же недостоверных статистических сведений, искажение сведений о состоянии преступности, социально-криминологических характеристиках общественно опасных деяний, лицах, их совершивших, а также о потерпевших, влечет непринятие достаточных мер. Основываясь на недостоверных данных, невозможно объективно оценить эффективность работы органов расследования и правоохраны, вовремя внести необходимые коррективы в их деятельность. И это тоже ответственность прокурора, так как в уголовном процессе согласно УПК именно на него возложена ответственность перед потерпевшим и за законность самого уголовного судопроизводства (<https://goo.su/kbIA5g>).

Если говорить об особенностях характеристики преступности в Кыргызской Республике, то из общего количества преступлений в стране две трети совершены лицами, ранее совершавшими преступные посягательства, далее идут лица, состоящими под пробационным надзором, 7% — в группе лиц. Наиболее распространенными видами на территории страны являются кражи чужого имущества и мошеннические действия, что составляет половину от общего количества всех совершаемых преступлений.

В целях анализа правоохранительными органами используется такое понятие, как коэффициент преступности, подразумевающий количество преступлений, приходящихся на 10 тысяч жителей. Этот показатель позволяет более корректно оценивать динамику преступности и сравнивать уровень преступности в регионах, городах, районах с разной численностью населения. Это позволяет определять населенные пункты с самым высоким и низким уровнем преступности. Это может делаться и искусственно, если сопоставить с социальным самочувствием граждан. И здесь уже приходится включать рычаги прокурорского реагирования. В милиции же нет таких полномочий в виде актов прокурорского реагирования, проектов нормотворческих инициатив.

Прогнозируя рост преступности, органы прокуратуры могут путем реализации правозащитной функции инициировать разработку необходимых законов для предотвращения негативных тенденций. А такие новые тенденции появляются каждый день: например, продажа вейпов, пропаганда смены пола, нетрадиционных ценностей, реклама финансовых мошеннических пирамид, вербовка на военные конфликты, привлечение средств вкладчиков во всякие мошеннические структуры вроде жилищных кооперативов и многое другое. Те же ятрогенные преступления. Каждый день, каждый год появляются новые преступления из-за глобализации и цифровизации.

Правовая статистика, помимо прочего, играет важную роль в работе по совершенствованию законодательства. Проекты законов в различных сферах законодательства разрабатываются, в том числе с учетом распространенности конкретных видов нарушений, исходя из существующих статистических показателей. Поэтому правовая статистика — это не просто механическая аккумуляция цифр о работе правоохранительных органов. Такая работа требует очень серьезного отношения. Круг задач, стоящих перед органами прокуратуры, весьма широк и включает в себя исполнение законов в сфере гражданских, трудовых, семейных, пенсионных, жилищных, административных и избирательных правоотношений. Особое значение имеет восстановление прокуратурой интересов лиц, относящихся к социально уязвимым группам населения, таких как несовершеннолетние, престарелые, инвалиды, малоимущие граждане. Очень важно и то, что прокурорская защита людей, права которых нарушены, осуществляется бесплатно, а также в сравнительно короткое время. Также органы прокуратуры активно реализуют полномочия по правовому просвещению граждан, выступлению в СМИ, по ревизии проектов нормативных актов, участию в уголовных, гражданских делах, поэтому практически все направления прокурорской деятельности отражаются в ведомственных формах отчетов. Например, статистический отчет «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» содержит раздел о количестве граждан, права которых защищены. Поэтому всё, что касается правовой статистики и работы прокуратуры в данном направлении должно остаться в законе о прокуратуре в неизменном виде.

Пунктом 21 проекта закона предлагается в п. 5 ст. 38 слова «осмотр ими помещений и находящихся в них объектов» исключить. Как я писал ранее, данные полномочия необходимы прокурору для действенного надзора за органами и должностными лицами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность! И оперативно пресечения нарушений прав человека в уголовном процессе. Пунктом 22 проекта закона предложено в ст. 40 ч. 1 п. 1 и п. 5 изложить в новой редакции, а пп. 7–9 ч. 1 и ч. 2 конституционного Закона признать утратившими силу. В связи с этим отмечу, что закрепленные в статье 40 полномочия прокурора являются продолжением его надзорной функции по обеспечению исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Полномочия прокурора в ст. 40 позволяет прокурору вести работу по защите прав и свобод человека, в том числе от беззакония правоохранительных органов. Эти полномочия позволяют оперативно и постоянно обеспечивать законность в закрытых учреждениях, без наличия жалоб и обращений лиц, находящихся в данных учреждениях. Как лицо, которое незаконно там удерживается, лишено свободы, может об этом сообщить, обратиться к прокурору? Почему об этом авторы проекта закона не подумали? В этой связи прошу ст. 40 оставить в действующей редакции. Пунктом 23 проекта закона предлагается п. 1 и 2 ст. 53 конституционного Закона изложить в новой редакции, понизив статус прокуроров в связи с предложением о лишении прокуратуры функции следствия по уголовным делам, кроме

следствия по уголовным делам, совершенными военнослужащими, а также призванными на сборы военнообязанными. Возражения на это мной даны ранее.

Пунктом 24 проекта закона предлагается ч. 2 ст. 67 конституционного Закона, запрещающую разглашать сведения, материалы и документы, содержащиеся в личном деле сотрудника органов прокуратуры признать утратившими силу. В соответствии со ст. 5 и ч. 2 ст. 6 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации» каждый имеет право непосредственно либо через своих законных представителей обращаться с запросом на получение информации. Доступ к информации обеспечивается путем предоставления информации на основании запроса. Особенности, связанные с запросом на получение информации, находящейся в ведении государственных органов, регулируются также Законом Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

Анкетные данные сотрудников органов прокуратуры являются конфиденциальной информацией, следовательно, такие сведения не могут быть предоставлены, кроме случаев предусмотренных законом. Кроме того, в личном деле хранятся служебные документы, касающиеся прохождения службы сотрудниками органов прокуратуры. Авторы проекта закона ссылаются на Комплекс мер по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики, утвержденный Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18.07.2016 года УП №161, который был разработан на основании и во исполнение Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21.01.2013 года №11) и Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12.11.2013 года №215, которые утратили силу в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 31.12.2021 года УП № 587. В этой связи их довод не обоснован, более того, он не этичен по отношению к Главе государства, поскольку указ бывшего президента от 2016 года о реформе правоохранительных органов фактически был направлен на узурпацию всей полноты всех ветвей власти в Кыргызской Республике, и фактически это почти то же самое, что отождествлять методы руководства государством бывшего президента 2016 года и нынешнего Президента Кыргызской Республики. На основании изложенного просил бы данную статью оставить в действующей редакции.

Пунктом 25 проекта закона предлагается статью 83 (*Порядок привлечения прокуроров и следователей органов прокуратуры к уголовной ответственности*) конституционного Закона признать утратившей силу. Это прямо подрывает, даже уничтожает независимость и объективность прокурора, бескомпромиссность в его борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти, в первую очередь в Кабинете Министров КР. Такое предложение Администрации Президента доказывает, что она заинтересована, чтобы прокуратура стала зависимой от Кабинета Министров, фактически это саботаж Конституции, основ конституционного строя со стороны Администрации Президента КР! Конституцию можно менять только через референдум, так, как и принимали ее. В противном случае народ может возмутиться неуважением к его выборы, волеизъявлению. Прокуратура Кыргызской Республики является органом государственной власти, призванным обеспечивать верховенство закона, единство и укрепление законности, а также защиту охраняемых законом интересов личности, общества и государства. Воздействие в какой бы то ни было форме на

прокурора или следователя органов прокуратуры с целью воспрепятствования осуществлению ими своих полномочий или принятия ими незаконного решения влечет ответственность, установленную Уголовным кодексом Кыргызской Республики.

Выводы автора проекта закона о том, что указанная статья конституционного Закона создает правовые пробелы и невозможность привлечения сотрудников органов прокуратуры к уголовной ответственности, являются необоснованными. Поскольку УПК Кыргызской Республики регламентируют порядок привлечения лица в качестве обвиняемого, включая сотрудника прокуратуры, наряду с другими государственными (муниципальными) служащими при наличии достаточных доказательств, указывающих на совершение преступления, и не нарушает принципы уголовного законодательства о равенстве граждан перед законом и неотвратимости уголовной ответственности.

Даже в отношении Генерального прокурора уголовное дело может возбудить его заместитель! И причем неважно, какой, первый или другой (ч. 2 ст. 495 УПК КР): любой из его заместителей! Кроме того, данная статья конституционного Закона не содержит правовые пробелы, так как согласно Закону Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», пробелы в законодательстве - отсутствие норм права (правовых норм), необходимость которых обусловлена сущностью и содержанием действующей правовой системы государства, принципами и нормами международного права.

При этом, в соответствии со ст. 110 Конституции Кыргызской Республики, организация и порядок деятельности государственных органов, указанных в настоящем разделе, (включая прокуратуру), а также гарантии их независимости определяются конституционными законами (конституционный Закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики»). В этой связи я прошу статью 83 оставить в действующей редакции. Пунктом 27 ст. 1 проекта закона предлагается часть 1 статьи 89 конституционного Закона изложить в следующей редакции:

«1. Пенсионное обеспечение сотрудников органов прокуратуры и членов их семей осуществляется в порядке, определяемом законодательством в сфере государственного пенсионного социального страхования». Предлагаемое изменение не учитывает того, что в 2016 пенсионное обеспечение сотрудников органов прокуратуры для получения ими социальных гарантий от государства, соразмерных их службе.

В 2016 году Генеральная прокуратура и Социальный фонд Кыргызской Республики перевели действующих пенсионеров — прокуроров и следователей из системы государственного пенсионного социального страхования в пенсионное обеспечение Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики. С указанного периода, в связи с тем, что сотрудники ранее подлежали государственному пенсионному социальному страхованию, была прекращена уплата страховых взносов за сотрудников органов прокуратуры в Социальный фонд Кыргызской Республики. Прокуратура является государственным органом со специальным статусом, в ведении которой находится выявление и идентификация правонарушений. Ключевыми требованиями к профессии являются безупречное знание действующего законодательства, практики применения права, судебных прецедентов, вопросов организации прокурорского надзора по всем отраслям прокурорской деятельности, другими словами, бескомпромиссная борьба с преступностью, невзирая ни на что.

Достойное материальное и социальное обеспечение сотрудников прокуратуры также является фактором предупреждения проявления коррупции в системе прокуратуры. Вместе с уровнем оплаты труда, престижностью и перспективами карьерного роста, деятельность работников прокуратуры — это высокий уровень ответственности в области принятия решений, я бы даже сказал с риском для здоровья и жизни.

Работа прокурора не уступает работе других правоохранительных органов. Запрет на занятие сотрудниками другой оплачиваемой деятельностью, установленный конституционным Законом «О прокуратуре Кыргызской Республики» указывает на то, что сотрудники могут обеспечить удовлетворение своих потребностей только за счет получаемой заработной платы и достойной пенсии. Им запрещено заниматься бизнесом по закону. Соответственно работники прокуратуры, проработав большую часть своей жизни только на государственной службе, при выходе на заслуженный отдых, не имеют какого-либо другого дохода, кроме пенсии. В этом смысле материальное стимулирование сотрудников имеет важнейшее значение для привлечения в органы прокуратуры молодого поколения, сохранения имеющихся высококвалифицированных кадров, регулирования продолжительности службы, повышения профессионального уровня прокурорских работников. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 56 Конституции Кыргызской Республики, в Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека.

В соответствии с ч. 5 ст. 9 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» действие нормативного правового акта не распространяется на отношения, возникшие до его введения в действие. Исключения из настоящего правила представляют случаи, когда обратная сила нормативного правового акта или его отдельного структурного элемента предусмотрена им самим или актом о введении в действие нормативного правового акта, а также когда устраняется или смягчается ответственность за правонарушение, предусмотренное ранее. Нормативные правовые акты, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан, юридических лиц или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Несмотря на это предлагаемый законопроект предусматривает нормы, возлагающие новые обязанности и ухудшающее положение пенсионеров и действующих сотрудников органов прокуратуры. Будут нарушены права действующих сотрудников прокуратуры теряющих право на льготный пенсионный стаж в соответствии с вышеуказанным законом, тем более, что их не так много в количественном выражении. Возлагаются новые обязанности на сотрудников органов прокуратуры по уплате страховых взносов в социальный фонд, что ухудшает положение действующих сотрудников. Кроме нарушения вышеуказанных конституционных норм данная инициатива повлечет за собой существенные затраты из республиканского бюджета, направленные на покрытие, начиная с 2016 года социальных отчислений сотрудников органов прокуратуры, в целях восстановления их прав на пенсионное обеспечение Социальным фондом Кыргызской Республики. В целом, характеризуя данный проект Закона, отмечу, что он является продуктом рабочей группы, образованной распоряжением Президента КР от 14 ноября 2022 года РП №220, задачей которой было совершенствование уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также законодательства в сфере деятельности органов прокуратуры, а не ее ослабление по всем ключевым позициям.

Предлагаемые изменения нарушают ч. 3 ст. 19 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой Кыргызская Республика развивает систему социальных служб, медицинского обслуживания, обеспечивает гарантии государственных пенсий, пособий и иные гарантии социальной защиты. Поэтому прошу ст. 89 Закона о прокуратуре оставить без изменений. Пунктом 28 проекта закона предлагается дополнить п. 4 ст. 93 конституционного Закона подпунктами «о», «п» следующего содержания: *«о) необоснованные и систематические контакты с представителями дипломатических и консульских учреждений иностранных государств и международных организаций, запрещенных на*

территории Кыргызской Республики террористических или экстремистских организаций; п) нарушения режима секретности, подтвержденные по итогам соответствующих проверок».

Странное предложение, как бы намекающее на то, что сотрудники прокуратуры могут заниматься шпионажем в пользу других государств, что им присуще этим заниматься. Впервые слышу такое! Надо было тогда статистику привести соответствующую. Или может быть, кто-то видит в сотрудниках органов прокуратуры политических конкурентов? Тоже не стыкуется. Потому что им запрещено заниматься политикой. Кроме установленной сферы деятельности, вопросов ведения.

Что имели в виду авторы поправок в закон под формулировкой «необоснованные и систематические контакты с представителями.....»? По какой причине такие ограничения не предусмотрены для других субъектов правоохранительной системы, в первую очередь, для депутатов ЖК, спецслужб? Кроме того, ст. 93 конституционного Закона уже содержит аналогичную по своему содержанию нормы (подпункты «з» и «н»). Пунктом 29 проекта закона предлагается ст. 99 (*Кадры органов военной прокуратуры*), 101 (*финансирование и материально-техническое обеспечение органов военной прокуратуры*) и 102 (*Структура и организация специализированных прокуратур*) конституционного Закона признать утратившими силу.

Согласно ст. 97 конституционного Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» Военная прокуратура входит в единую систему органов прокуратуры Кыргызской Республики и возглавляется заместителем Генерального прокурора - военным прокурором. Военный прокурор подчинен только Генеральному прокурору. Военная прокуратура КР в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов Кыргызской Республики, воинских уставов и других актов военного законодательства воинскими учреждениями, их должностными лицами, военнослужащими, военнообязанными, призванными на сборы, рабочими и служащими воинских учреждений при выполнении ими обязанностей по службе, надзор за соблюдением законов и воинских уставов на гауптвахтах, в других местах содержания задержанных и арестованных военнослужащих, призванных на сборы военнообязанных и в дисциплинарных частях, а также при исполнении в воинских частях наказаний, назначаемых военными судами.

Законом КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах», служба в органах военной прокуратуры определена одним из видов военной службы. При этом военная служба — особый вид государственной службы по выполнению гражданами всеобщей воинской обязанности в Вооруженных Силах, других воинских формированиях и государственных органах Кыргызской Республики, в которых законом предусмотрена военная служба. Исходя из реальной потребности укрепления законности и правопорядка в Вооруженных Силах Кыргызской Республики, опыта работы военной прокуратуры, а также во избежание возникновения правового вакуума, необходимо оставить указанные статьи без изменений. Специализированные прокуратуры также являются неотъемлемой частью системы органов прокуратуры. Они создаются на основе конкретного специфического вида деятельности и отраслевой принадлежности. Создание специализированных прокуратур направлено на решение задач в сфере обеспечения законности, которые не могут быть решены эффективно территориальными прокуратурами.

В современных условиях деятельность специализированных прокуратур обеспечивает

законность в специфических сферах, имеющих исключительную важность для общества и государства. Это и безопасность транспортных коммуникаций, и деятельность пенитенциарной системы. Одним из важнейших признаков организации системы органов прокуратуры является то обстоятельство, что образование, реорганизация и ликвидация органов прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются исключительно Генеральным прокурором КР. В этой связи признание ст. 102 конституционного Закона утратившим силу необоснованно и неконституционно согласно ст. 110 Конституции. На основании изложенного необходимо Конституционный Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 10 сентября 2021 года №114 без изменений, так как принятие предлагаемых поправок в него противоречит Конституции и законам Кыргызской Республики, не говоря уже о требованиях науки уголовного права, уголовного процесса, прокурорского надзора, сущности прокурорской деятельности.

Список литературы:

1. Обзор органов обеспечения государственной безопасности в странах Центральной Азии. Бишкек, 2020. 139 с.
2. Мусабаева А., Алымбаева А., Алиева Г. Анализ контекста институционализации сектора безопасности Кыргызской Республики. 1991-2019. Бишкек, 2020. 162 с.
3. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года. Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года.
4. Реформа полиции в рамках реформы системы уголовного правосудия. Вена, 2013. 256 с.

References:

1. Obzor organov obespecheniya gosudarstvennoi bezopasnosti v stranakh Tsentral'noi Azii (2020). Bishkek.
2. Musabaeva, A., Alymbaeva, A., & Alieva, G. Analiz konteksta institutsionalizatsii sektora bezopasnosti Kyrgyzskoi Respubliki 1991–2019. (2020). Bishkek.
3. Konstitutsiya Kyrgyzskoi Respubliki (2010). Bishkek.
4. Reforma politsii v ramkakh reformy sistemy ugovnogo pravosudiya (2013). Vena.

*Работа поступила
в редакцию 12.08.2023 г.*

*Принята к публикации
24.08.2023 г.*

Ссылка для цитирования:

Иманкулов Т. И. Утративший силу Указ бывшего Президента Кыргызской Республики «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18 июля 2016 года УП №161 как идеологическая основа реформы прокуратуры Администрацией Президента Кыргызской Республики в мае 2023 года // Бюллетень науки и практики. 2023. Т. 9. №9. С. 229-241. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/94/24>

Cite as (APA):

Imankulov, T. (2023). Decree of the former President of the Kyrgyz Republic On Measures to Reform the System of Law Enforcement Agencies of the Kyrgyz Republic dated July 18, 2016 UP no. 161 as the Ideological Basis for the Reform of the Prosecutor's Office by the Administration of the President of the Kyrgyz Republic in May 2023. *Bulletin of Science and Practice*, 9(9), 229-241. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/94/24>

