

УДК 342.724.3.441

https://doi.org/10.33619/2414-2948/93/21

**ДЕФЕКТЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ, ИНФЛЯЦИЯ ПРАВОВОЙ МАТЕРИИ, «ТЕМНОТА ЗАКОНА» ПРИ ВНЕСЕНИИ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ПРОКУРАТУРЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ» ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В 2023 ГОДУ**

©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

**DEFECTS IN LEGISLATIVE TECHNIQUE, INFLATION OF LEGAL MATTER, 'DARKNESS OF THE LAW' WHEN AMENDING AND SUPPLEMENTING THE CONSTITUTIONAL LAW OF THE KYRGYZ REPUBLIC "ON THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE KYRGYZ REPUBLIC" IN 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 справок-обоснований к проектам законов Кыргызской Республики «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики» и «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» автор приходит к выводу о том, что они противоречат Конституции Кыргызской Республики, рекомендациям Венецианской комиссии 2021 года, международным обязательствам Кыргызской Республики, создают конфликт интересов, критически ослабят прокуратуру как едва ли не главную несущую конструкцию кыргызской государственности. В настоящее время автор предлагает наоборот усилить прокуратуру на основе опыта советского закона о прокуратуре СССР для эффективного исполнения возложенных на прокуратуру правозащитных функций.

*Abstract.* Based on the analysis of references-justifications to the draft laws of the Kyrgyz Republic "On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Kyrgyz Republic" and "On Amendments to the Constitutional Law of the Kyrgyz Republic "On the Prosecutor's Office of the Kyrgyz Republic", the author comes to the conclusion that they contradict the Constitution of the Kyrgyz Republic, the recommendations of the Venice Commission of 2021, the international obligations of the Kyrgyz Republic, create a conflict of interest, critically weaken the prosecutor's office as almost the main supporting structure of the Kyrgyz statehood. At present, the author proposes, on the contrary, to strengthen the prosecutor's office based on the experience of the Soviet law on the USSR prosecutor's office for the effective implementation of the human rights functions assigned to the prosecutor's office.

*Ключевые слова:* прокуратура, конституция, государственная власть, законодательная инициатива, администрация президента.

*Keywords:* prosecutor's office, constitution, legislative initiative, presidential administration.

Авторы изменений и дополнений в Конституционный закон Кыргызской Республики

«О прокуратуре Кыргызской Республики» в декабре 2022 — июне 2023 года не разделяют ценностей Конституции, и данная инициатива, наоборот, возродит коррупционные возможности правоохранительных органов прошлых лет вроде Финпола или 5-го управления МВД, ГУБОПиК, УБК, ГУБДП, ГУБЭПК, которые больше всех нарушали права предпринимателей, дискредитировали само понятие «правоохранительный орган в Кыргызской Республике» или еще чего-то в этом роде. В итоге данный проект закона был оперативно принят, и теперь прокуратура в Кыргызской Республике (*далее — КР*) в нарушение самой Конституции низведена до положения до Управления Минюста КР по поддержке гособвинения, статиста, работающего по жалобам граждан, статистического центра и справочного бюро, раздающего направо и налево показатели реестров преступлений и правонарушений. Такова была главная идея авторов данных «новелл», «новшеств», которые уже не раз проводились и во времена Акаева, Атамбаева и Жээнбекова, и которые привели к беспределу правоохранительных органов, расцвету олигархов, клептократии и т. д.

При создании данного проекта Закона были нарушены требования ст. 20–25 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года №241.

Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики» (<https://goo.su/OwS28F>) по лишению прокуратуры функции следствия не соответствует Закону Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года №241 (*далее — Закону «О НПА»*), не отвечает установленным законом к ней требованиям.

В Справке-обосновании пишется, что «органы внутренних дел должны реагировать на все преступления, совершенные на территории Кыргызской Республики, вне зависимости от подследственности». И этот факт, по мнению инициаторов указанного проекта закона, является основанием лишения прокуратуры функции следствия. На мой взгляд, этот, с позволения сказать «аргумент» мягко говоря, от лукавого, не соответствует действительности, вводит общественность в заблуждение по следующим основаниям.

Во-первых, как прокуратура мешает или препятствует органам внутренних дел реагировать на все преступления, совершенные на территории Кыргызской Республики, вне зависимости от подследственности? Она, наоборот, по своим полномочиям надзора и следствия привлекает за укрывательство преступлений и иных правонарушений от регистрации к разным видам ответственности — от дисциплинарной до уголовной!

То есть тогда по какой причине инициаторы не указывает конкретно те факты и обстоятельства, которые являются препятствием для органов внутренних дел КР для того, чтобы реагировать на все преступления, совершенные на территории Кыргызской Республики, вне зависимости от подследственности, по вине прокуратуры КР? То есть должны быть ссылки на конкретные факты преступлений со стороны прокуроров, которые незаконно отказывали в возбуждении уголовных дел следователям ОВД. Сколько прокуроров были привлечены к уголовной и дисциплинарной ответственности за воспрепятствование деятельности следователя, органа дознания за прошлый год? Почему такая статистика не приводится? Значит, ее нет.

Более того, эта справка-обоснование незаконна и необоснованна, так как не отвечает даже по этому доводу требованию статьи 25 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года №241

(<https://goo.su/g387Vdo>), согласно которой:

Статья 25. Основные требования к справке-обоснованию проекта нормативного правового акта.

Справка-обоснование проекта нормативного правового акта должна содержать следующие сведения: цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта; анализ нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта нормативного правового акта, сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений;

Таким образом, в справке-обосновании отсутствует элементарный поверхностный анализ нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта нормативного правового акта, сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений, так как ее авторы умалчивает о том, что обязанность органов внутренних дел (наряду с прокуратурой) реагировать на все преступления закреплена в ст. 145–153 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года №129 (Введен в действие Законом КР от 28 октября 2021 года №126) (*далее — УПК КР*).

Инициатором разработки действующего УПК была Генеральная прокуратура КР. То есть сама Генеральная прокуратура КР предложила сохранить в проекте УПК КР 2021 г. такую обязанность ОВД. Так, согласно ч. 1 ст. 145 УПК КР следователь, прокурор безотлагательно, с момента получения повода к началу досудебного производства, предусмотренного ст. 148 УПК КР, обязаны внести соответствующие сведения в Единый реестр преступлений.

Согласно ч. 3 ст. 145 УПК КР следователь, прокурор обязаны немедленно начать доследственную проверку по досудебному производству, зарегистрированному в Едином реестре преступлений.

Согласно ч. 3 ст. 146 УПК КР орган дознания, следователь, прокурор, следственный судья, судья, орган исполнения наказаний, должностные лица государственных органов, на которых распространяются требования настоящего Кодекса, своевременно и в полной мере вносят или передают в Единый реестр преступлений соответствующие сведения, предусмотренные Положением о Едином реестре преступлений.

Согласно ч. 1 ст. 147 УПК КР органы, осуществляющие досудебное производство, обязаны принять и зарегистрировать заявление или сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении. Заявителю выдается документ о регистрации принятого заявления или сообщения о преступлении с указанием лица, принявшего заявление или сообщение, времени его регистрации и регистрационного номера.

Согласно ч. 2 ст. 147 УПК КР отказ или укрытие от регистрации заявления или сообщения о совершенном либо готовящемся преступлении влечет ответственность в соответствии с Уголовным кодексом.

Согласно ч. 3 ст. 147 УПК КР суд при разбирательстве уголовного дела, установив признаки преступления либо нарушение порядка принятия, регистрации заявления, сообщения о преступлении, выносит об этом частное определение, которое направляется прокурору. Таким образом, прокуратура контролирует, точнее, надзирает над тем, чтобы органы внутренних дел реагировали на все преступления, совершенные на территории Кыргызской Республики, вне зависимости от подследственности, а также на правонарушения согласно Кодексу о правонарушениях. Благодаря усилиям Генеральной прокуратуры КР

сегодня УПК так сконструирован, чтобы ни одно преступление, ни одно заявление о преступлении и (или) административном правонарушении не осталось укрытым, не зарегистрированным, потому что согласно ч. 5 ст. 153 УПК, если в полученном заявлении, сообщении имеются сведения о правонарушении следователь, прокурор после вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела обязан направить копию материалов на рассмотрение в порядке, установленном Кодексом Кыргызской Республики о правонарушениях, или дисциплинарном порядке.

Если рассмотрение заявлений или сообщений относится к подведомственности других органов следователь, прокурор направляют заявление для рассмотрения по подведомственности. Таким образом, реагировать на все преступления и правонарушения на сегодня является обязанностью как следователя органов внутренних дел, так и прокурора. Если следователь органов внутренних дел не отреагировал, то прокурор возбудит на него уголовное дело за незаконное освобождение преступника от уголовной ответственности.

То есть прокурор, как и положено ему в теории, в Кыргызстане сегодня надзирает над тем, чтобы следователи ОВД незаконно не прекращали уголовные дела в отношении преступников, а также незаконно не привлекали людей к уголовной ответственности. Именно на прокуратуру, как на образно говоря, гражданский правоохранительный орган, возложена обязанность согласно ч. 3 ст. 159 УПК КР 2021 года (3. Следователями органов прокуратуры проводится следствие по уголовным делам о преступлениях против процессуального порядка добывания доказательств (ст. 354–363, 367, 377 Уголовного кодекса)) привлекать к уголовной ответственности следователей органов внутренних дел за незаконное освобождение от уголовной ответственности по ст. 358 УК КР 2021 года и за незаконное обвинение в совершении преступления по ст. 359 УК КР 2021 г. Вот она в реальности система сдержек и противовесов между милицией и прокуратурой: если милиция незаконно будет возбуждать уголовное дело на человека или наоборот незаконно освобождать преступника от уголовной ответственности, то последует акция со стороны прокуратуры. Образно говоря, прокуратура сегодня это своего рода противоядие от злоупотреблений со стороны других правоохранительных органов.

По какой причине в нарушение ст. 25 Закона «О НПА» ее авторы в справке-обосновании не провели анализ вышеуказанной нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта нормативного правового акта, сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений? Да потому что авторы данных новелл согласно проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики» предлагают передать расследование преступлений против процессуального порядка добывания доказательств (ст. 354–363, 367 УК), самим органам, которые сами же и могут нарушить этот порядок! Вот она коррупция! Вот коррупционные проявления и конфликт интересов! Когда сами правоохранительные органы будут рассматривать сами на себя жалобы о том, что их следователи незаконно возбудили уголовное дело на человека или незаконно освободили преступника! Данный проект закона создает коррупцию и конфликт интересов, проигнорировав Закон «О НПА», Конституцию и УПК КР!

Инициаторы проекта закона предлагают передать расследование преступлений против процессуального порядка добывания доказательств следователям органов национальной безопасности и органов внутренних дел, то есть самим органам, которые могут незаконно отказывать в привлечении к уголовной ответственности преступников, незаконно обвинять людей в совершении преступлений. Так какая же это объективность и законность? Где

система сдержек и противовесов?

А как же разграничение полномочий и функций госорганов, о которых пишут сами авторы данного проекта Закона Кыргызской Республики в справке-обосновании к проекту конституционного Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики»? Более того, авторы приводят это словосочетание (разграничение полномочий и функций госорганов) в качестве едва ли не главного аргумента.

Я считаю, что Администрация Президента КР как главный автор и идейный вдохновитель не имела никакого права даже предлагать такой проект закона, который ведет к коррупции и конфликту интересов в правоохранительных органах, так как на Администрацию Президента КР возлагаются прямо противоположные задачи согласно Положению об Администрации Президента Кыргызской Республики (Приложение 1 к Указу Президента Кыргызской Республики от 7 мая 2021 года №134, В редакции Указов Президента КР от 26 февраля 2022 года УП №64, 25 апреля 2022 года УП №127, 14 июня 2022 года УП №189, 10 апреля 2023 года УП №90) (<https://goo.su/7JV8zn>). Администрация Президента по основным направлениям внутренней политики участвует в:

- разработка и реализации политики, определяемой Президентом, по обеспечению мира и согласия в обществе, единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина;

- разработке и осуществлении комплекса необходимых мер по реализации политики Президента по защите суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности страны, обеспечению единства и преемственности государственной власти, согласованному функционированию и взаимодействию всех государственных органов, их ответственности перед народом!

Какая же это будет ответственность других правоохранительных органов перед народом, их согласованное функционирование для реализации Конституции КР, если Администрация Президента неконституционно лишает прокуратуру права защищать людей от возможного незаконного возбуждения уголовных дел на невиновных и освобождения преступников двумя другими правоохранительными органами, где есть оперативные подразделения?

- претворении в жизнь конституционных принципов общественного согласия и политической стабильности;

Такое незаконное и необоснованное ничем лишение прокуратуры функции следствия именно по преступлениям в сфере следствия (процессуального порядка добывания доказательств) будет способствовать снижению числа фактов возможного незаконного возбуждения уголовных дел в отношении невиновных и незаконного освобождения виновных со стороны других правоохранительных органов.

Согласно п. 2 Положения об Администрации Президента Кыргызской Республики Администрация Президента в своей деятельности руководствуется Конституцией и законами Кыргызской Республики. В этой связи до меня никак не доходит, почему Администрация Президента КР, предлагая лишить прокуратуру функции следствия по большинству составов преступлений, игнорирует саму Конституцию и Конституционный закон о прокуратуре КР, я не говорю уже о ст. 105 Конституции? Но ведь нарушаются и попираются и другие статьи конституции КР: принцип справедливости и равноправия, закрепленный в преамбуле Конституции, так как какая же будет справедливость, если другие правоохранительные органы сами будут расследовать возможные уголовные дела о том, что сами возможно

незаконно привлекли заведомо невиновного к уголовной ответственности или наоборот — незаконно освободили преступника от уголовной ответственности? Это нарушение ч. 1 ст. 2 Конституции Кыргызской Республики о том, что самостоятельное определение основ конституционного строя является суверенным правом народа Кыргызской Республики, а не Администрации Президента Кыргызской Республики!

Ведь как отметил в своей статье Советник Президента Кыргызской Республики Б. И. Борубашов, «Основы конституционного строя — это закрепленные в Конституции исходные принципы организации государства, разделения государственной власти, приоритеты общественного и социального развития»; в части определения понятия Конституции профессор Б. И. Борубашов отмечает со ссылкой на Большой юридический словарь, 2004 года издания, что «Конституция — Основной закон государства, выражающий волю и интересы народа в целом и закрепляющий в их интересах важнейшее начало общественного строя и государственной организации страны. Следовательно, Конституция выполняет свои социальные функции, формирует основные принципы построения и функционирования не только государства, но и гражданского общества» [1].

Согласно ст. 4 Конституции КР государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Президентом и Жогорку Кенешем;
- разделения ее на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия;
- открытости государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществления ими своих полномочий в интересах народа;
- разграничения полномочий и функций государственных органов и органов местного самоуправления;
- запрета государственным и муниципальным должностным лицам осуществлять действия (бездействие), создающие условия для коррупции;
- конституционно-правовой и иной ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц перед народом.

То есть структура государственных органов, определенная Конституцией, не говоря уже об их полномочиях, относятся к основам конституционного строя. То есть если в Конституции черным по белому в ст. 105 за прокуратурой закреплена функция уголовного преследования, то лишить ее такой функции можно только через изменение Конституции КР 2021 года! А определение же основ конституционного строя в Кыргызской Республике, причем самостоятельное, повторю, согласно ст. 2 Конституции КР является суверенным правом народа Кыргызской Республики! Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции Кыргызской Республики государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части.

Поэтому госорганы при принятии решений, в том числе, при разработке и внесении проектов законов КР не должны забывать о том, что эти законы должны служить всему обществу, а не какой-то его части. Я имею в виду, что данный проект Закона служит только интересам коррупционеров, лишает простых людей прокурорской защиты от возможного беспредела других правоохранительных органов (я никого не обвиняю, я в соответствии со ст. 25 Закона «О НПА» пытаюсь спрогнозировать, моделирую возможные социальные, экономические, правовые, правозащитные, гендерные, экологические, коррупционные последствия действия принимаемого нормативного правового акта, хотя это была обязанность правотворческого органа, субъекта законодательной инициативы).

Мне до сих пор не понятно, кому так сильно «наступила на хвост» прокуратура, если ее хотят лишить основных функций, которые у нее всего-то 1 год, оставив ее в положении статиста? Земельной мафии, которая весь Бишкек застроила «человейниками», снося через коррупционные законы весь нормальный частный сектор, наркомафии, контрабандистам, оборотням в погонях, которые «крышуют» всех этих мафиози, или всем вместе взятым? Госорганам следует помнить, что согласно ч. 2 ст. 5 Конституции Кыргызской Республики узурпация государственной власти — особо тяжкое преступление. Госорганам следует помнить, что согласно ч. 1 и 2 ст. 6 Конституции Кыргызской Республики конституционные законы и законы принимаются исключительно на основе Конституции Кыргызской Республики! А по какой причине тогда авторами проекта Закона Кыргызской Республики о лишении прокуратуры функции следствия разработаны два проекта Закона КР, которые противоречат ст. 105, 1, 2, 4, 5, 6, 23 Конституции Кыргызской Республики?

Будет ограничено право человека обжаловать в прокуратуру возможные незаконные действия следователей других правоохранительных органов в нарушение части 4 статьи 23 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод человека в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией. А предложенными авторами проектами законов о внесении изменений в УПК и в конституционный закон о прокуратуре «новеллами» устанавливаются ограничения прав и свобод человека в части обжалования в прокуратуру возможных незаконных действий должностных лиц следствия, дознания других правоохранительных органов, по всему перечню стадий и вопросов всего уголовного судопроизводства!

Почему в нарушение ч. 1 ст. 24 Конституции КР о запрете дискриминации должностные лица других правоохранительных органов, которые ведут следствие и дознание, будут освобождены от возможного уголовного преследования со стороны прокуратуры за возможное незаконное освобождение от уголовной ответственности по ст. 358 УК КР и за незаконное обвинение в совершении преступления по ст. 359 УК КР?

Авторы критикуемого мной проекта закона вообще не имеет права законодательной инициативы и тем, что вынесены на общественное обсуждение два указанных проекта закона, где один госорган указан в качестве разработчика, это нарушение ст. 85 Конституции КР. Это превышение своих полномочий.

Даже в Распоряжении Кабинета министров Кыргызской Республики от 10 февраля 2023 года №45-р (<https://goo.su/d2p8WH1>), которое касается работы так называемого Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики, в п. 4 Кабинет Министров рекомендует субъектам, обладающим правом законодательной инициативы, установленным ст. 85 Конституции Кыргызской Республики, и нормотворческим субъектам, указанным в ст. 5 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», обеспечить размещение разрабатываемых проектов нормативных правовых актов на Едином портале.

Госорган – автор предложенных новелл не имеет права издавать законы. Не имеет права и принимать другие нормативные правовые акты. Он вообще не является субъектом законодательной инициативы ни по ст. 85 Конституции КР, ни по ст. 5 Закона о НПА (хотя не было необходимости ссылаться на этот закон, так как он не может противоречить Конституции!). Соответственно и размещать на этом портале проект Конституционного закона, обычного закона (в части УПК) также не имел права!

Впервые нашими отечественными кыргызскими учеными (Ч. И. Арабаев, Б. И. Боруашов, Б. Т. Токтобаев, Ч. К. Ботоева, У. О. Аманалиев и другими) разработана и

принята без всякого давления извне и диктата иностранных государств народная Конституция 2021 года, которая создана на основе нашего менталитета и культуры. В ней закреплены очень важные и необходимые нормы о президентской форме правления, которые должны были усилить ответственность чиновников, о поддержке государственного образования, преподавателей государственных вузов, ученых, которые должны были сработать на улучшение их материального обеспечения, так как об этом прямо говорится в статье 22, о традиционных семейных и других духовно-нравственных основах общества и личности, о восстановлении Конституционного суда (ст. 97), о правовом статусе прокуратуры, которая является органом государственной власти Кыргызской Республики со специальным статусом (ст. 105). Почему тогда госорган — автор проекта закона о лишении прокуратуры функций следствия и важных надзорных полномочий в других сферах проигнорировал народную Конституцию 2021 года? Инициатор проекта Закона, наоборот, должен принимать все меры по разработке документов в области правовой политики, обеспечения законности в деятельности правоохранительных, судебных и иных государственных органов, защиты прав и свобод человека и гражданина, мониторингу их реализации и внесение предложений по улучшению работы в данных направлениях в целях обеспечения деятельности Президента и Кабинета Министров в сфере законности, прав и свобод человека и гражданина в соответствии с пунктом 8 Положения об Администрации Президента Кыргызской Республики!

Даже Венецианская комиссия или Европейская комиссия за демократию через право совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) в своем Совместном Заключении по проекту Конституции Кыргызской Республики (Принято Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн (19–20 марта 2021 г.) (<https://goo.su/gj5G>) в п. 105, касаясь основных обязанностей прокуратуры, отметили, что «основная роль Прокурора заключается в ведении уголовного судопроизводства». Это означает, что наделение прокуратуры функцией, полномочием уголовного преследования (можно сказать, возврат ей данной функции) положительно воспринято даже европейским юридическим экспертным сообществом как основанное на соответствующих международных стандартах в области прав человека и верховенства права и обязательствах ОБСЕ, стандартах Совета Европы и ООН, а также на передовом опыте других государств-участников ОБСЕ и государств-членов Совета Европы (п. 7 данного совместного Заключения).

В Конституции Кыргызской Республики 2021 г. исполнена и другая рекомендация Венецианской комиссии (п. 102) об отделении «полностью прокуратуры от исполнительной власти, что полезно в тех случаях, когда, как и в случае с проектом Конституции, Генеральному прокурору часто поручается ведение весьма политически сложных дел, таких как уголовное преследование членов правительства, парламента или даже Президента (ст. 73 (3) проекта Конституции).

Однако несмотря на такой соответствующий международному праву принцип закрепления в Конституции КР правового статуса прокуратуры как органа государственной власти Кыргызской Республики со специальным статусом (ст. 105) именно для борьбы с коррупцией среди высшего политического руководства государства, Администрация Президента КР в нарушение ст. 105 Конституции и указанных рекомендаций Венецианской комиссии предлагает в проекте Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» ликвидировать (признать утратившей силу) статью 103 Конституционного Закона



Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» — Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности органов прокуратуры — об обязанности государства финансировать и осуществлять материально-техническое обеспечение органов прокуратуры в централизованном порядке за счет средств республиканского бюджета. А также лишить Генерального прокурора либо его заместителя непосредственно участвовать в обсуждении проекта республиканского бюджета в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.

Администрация Президента Кыргызской Республики предлагает освободить Кабинет Министров Кыргызской Республики, местные государственные администрации от обязанности обеспечивать органы прокуратуры служебными помещениями. А кто их тогда будет обеспечивать? Спонсоры? Но тогда это коррупция, нарушение закона о конфликте интересов!

Администрация Президента Кыргызской Республики статью 9 Конституционного Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» предлагает дополнить ч. 3 следующего содержания: «Предельная численность сотрудников Генеральной прокуратуры утверждается Кабинетом Министров Кыргызской Республики».

Это означает, что Генеральная прокуратура перейдет в подчинение Кабинета Министров Кыргызской Республики, станет частью исполнительной власти. А как же борьба с коррупционными проявлениями, пресечение конфликта интересов, коррупционных проявлений, обеспечение принципа сдержек и противовесов в системе правоохранительных органов, разграничение полномочий и функций госорганов, если прокуратура становится частью исполнительной власти и фактически ее штаты определяются Кабинетом Министров? А как тогда прокуратура будет или сможет бороться с коррупцией в самом Кабинете Министров? А никак! Потому что полностью станет от него зависимой. Не понравится Кабинету Министров какое-то подразделение прокуратуры, он его и сократит, ликвидирует. То есть данный проект Закона направлен на полное подчинение прокуратуры Кабинету Министров, лишение прокуратуры независимости. Тоже веет узурпацией власти со стороны исполнительной власти!

А как же тогда исполнение Кыргызстаном п. 11 Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам №CM/REC (2012)11 «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия» (принята Комитетом министров Совета Европы на 1151-м заседании представителей министров 19 сентября 2012 г.) (<https://goo.su/K1ZX>) о том, что прокурор должен действовать независимо от каких-либо иных властей; пункта 23 о том, что если прокуроры выполняют надзорные функции в отношении общегосударственных, региональных и местных органов власти, а также в отношении иных юридических лиц, в целях обеспечения их надлежащего функционирования в соответствии с законодательством они должны осуществлять свои полномочия независимо, прозрачно и в полном соответствии с принципом верховенства права. Согласно п. 40 Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы государствам-членам №CM/REC (2012)11 «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия» (принята Комитетом министров Совета Европы на 1151-м заседании представителей министров 19 сентября 2012 г.) «в интересах демократического общества, в частности, когда речь идет о правах человека, важно, чтобы прокуратура действовала независимо ото всех остальных органов власти». Согласно ч. 1 ст. 23 Конституции Кыргызской Республики права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было.

Права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Получается, что своими предложениями об установлении финансовой, материально-технической, штатной зависимости прокуратуры от Кабинета Министров Кыргызской Республики, авторы проекта Закона проигнорировали даже самую высшую ценность Конституции Кыргызской Республики — права и свободы человека, для защиты которых подойдет только независимая прокуратура!

Как можно назвать такое предложение авторов проекта Закона? Вредительством? Саботажем Конституции? Ее дискредитацией? Поприанием? Отрицанием? Почему авторы проекта Закона игнорирует данные нормы международного права? Тогда лишите прокуратуру и надзорных функций! Зачем нам тогда такая бесправная прокуратура с выхолощенными полномочиями? Это же будет пародия, посмешище на весь цивилизованный мир! Согласно ст. 69 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» 8 мая 2007 г. №220-3 (<https://goo.su/WAPLHf>) Финансирование и материально-техническое обеспечение органов прокуратуры осуществляются за счет средств республиканского бюджета. Финансовое обеспечение деятельности органов прокуратуры осуществляет Генеральная прокуратура.

Согласно ст. 54 Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре» от 29 августа 2001 г. №257-II (<https://lex.uz/acts/105533>) финансирование и материально-техническое обеспечение органов прокуратуры осуществляются в централизованном порядке за счет средств республиканского бюджета и внебюджетных фондов органов прокуратуры.

Согласно ст. 52 Федерального закона от 17 января 1992 г. №2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (<https://base.garant.ru/10164358/>) обеспечение деятельности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, включая материально-техническое, финансовое обеспечение, а также гарантий и компенсаций работникам этих органов и организаций, установленных настоящим Федеральным законом, является расходным обязательством Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации в пределах своих полномочий устанавливает нормы материально-технического обеспечения органов и организаций прокуратуры Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, выделенных на эти цели прокуратуре Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Таким образом, в законах двух государств — наших партнеров по ЕАЭС (Россия и Беларусь), а также в законе нашего государства — соседа — Республики Узбекистан прокуратура финансируется только за счет республиканского бюджета, финансовое обеспечение деятельности органов прокуратуры осуществляет Генеральная прокуратура, то есть на деле обеспечивается материальная независимость прокуратуры от правительства или от какой-либо другой ветви власти.

Начальником управления правового обеспечения Президента и Кабинета Министров Кыргызской Республики М. К. Укушовым в 2018 г. опубликована в Интернете очень емкая и полезная статья «Прокуратура — несущая конструкция кыргызской государственности, которую нужно ремонтировать» (<https://center.kg/article/223>), в которой ее автор перечислил весь вред, причиненный прокуратуре псевдо-реформаторами за все годы суверенитета КР. Вот цитаты из этой прекрасной статьи:

«Когда не ведаем что творим. И беда кыргызского общества в том, что оно борется с

собственной государственностью, не понимая, что само общество, его успехи и благополучие зависят от силы государства и его институтов, что человеческое общество не придумало лучшего инструмента для своей защиты, чем государство. Весьма показательна в этом отношении ситуация, сложившаяся вокруг прокуратуры — одного из основных институтов государства по обеспечению законности и правопорядка. Государственная политика по отношению к прокуратуре характеризуется негосударственным подходом. Необходимость в полномочном влиятельном органе, призванном обеспечивать верховенство законов, надзирать за их исполнением, блюсти единую законность и правопорядок в государстве не подлежит сомнению в любом государстве. К числу таких государственных институтов, бесспорно, относятся органы прокуратуры.

Вместо того, чтобы реформировать прокуратуру, над ведомством много лет проводится сомнительный эксперимент, который на самом деле не несет положительных перемен, но постепенно его разрушает и разлагает изнутри. То есть власти и «реформаторы» рубят сук, на котором держится государство. В результате череды «реформ» за последние два десятилетия (1996–2016 годы) Генеральный прокурор был лишен права законодательной инициативы, прокуратуру лишили правозащитных функций в гражданском судопроизводстве и при рассмотрении экономических споров, лишили функций по расследованию уголовных дел, и т. д. и т. д. Дело дошло до того, что в ходе работы Конституционного совещания в мае 2010 г. часть его членов вообще предложила упразднить прокуратуру.

Причем было заметно, что особенно рьяно против прокуратуры выступали лица, которым органы прокуратуры «наступали на хвост» по законным основаниям. Да и сегодня нет-нет среди общественных деятелей и во властных коридорах раздаются «негодные» идеи по ликвидации прокуратуры и передаче его функций Министерству юстиции. Прокуратура и ее роль в государстве. Сегодня в переживаемых страной непростых социально-экономических условиях повышается роль и значение прокуратуры как централизованной системы, скрепляющей государственное единство и единое правовое пространство. Независимость от органов исполнительной власти и местного самоуправления, недопустимость вмешательства кого бы то ни было в их деятельность, жесткая централизация построения и деятельности определяют особый статус органов прокуратуры в системе государственного аппарата. Всей своей деятельностью прокуратура способствует взаимодействию разделенных властей, их совокупному согласованному функционированию как единой государственной власти. Все ветви власти, гражданское общество должны быть заинтересованы в сохранении и укреплении законности, обеспечивать которую призвана прокуратура. Прокуратура является важной опорой власти в усилиях по преодолению нестабильности правовых отношений в обществе, повышению авторитета законов и подзаконных актов и обеспечению правопорядка.

В настоящее время число обращений граждан в органы прокуратуры за защитой своих прав и законных интересов намного превышает число заявлений, направляемых в суд. Прокуратура в своей деятельности удачно восполняет некоторые изъяны судебной формы защиты прав граждан: усложненный порядок обращения в суд, длительные сроки рассмотрения дел, удорожание правовых услуг (судебные пошлины) и др. Сказанное подтверждает необходимость создания многовариантной, альтернативной системы защиты прав граждан, которые должны иметь выбор способа защиты. Это прямо вытекает из идей правового государства, конституционных положений о приоритете прав и свобод человека и гражданина.

### *Итоги реформы прокуратуры*

В результате двадцатилетних «реформ» прокуратуры:

- Генеральный прокурор был лишен права законодательной инициативы – а кто лучше органов прокуратуры знают пробелы в правовом регулировании и недостатках законов;
- прокуратуру фактически лишили правозащитных функций в гражданском судопроизводстве: прокурор принимает участие при рассмотрении гражданских дел в редких случаях, прямо предусмотренных законом;
- прокуратуру вывели из участия в судопроизводстве по экономическим делам — начиная с 1996 г. прокуроры не участвуют при рассмотрении дел по экономическим спорам (приватизация, банкротство, право собственности и т. д.), соответственно законные интересы государства и участников экономических правоотношений остались без должной защиты;
- прокуратуру лишили надзорных функций в уголовном судопроизводстве, приравняв прокурора — государственного обвинителя к обычным участникам процесса — с подсудимым, адвокатом и т. д. Сегодня прокурор не может опротестовать незаконный приговор судьи, а как обычный участник процесса пишет представление в вышестоящий суд в случае несогласия с приговором (вот где произрастают корни судебного произвола, начало которым было положено «реформами» в конце 90-х годов прошлого века);
- прокуратуру лишили функций по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, передав функции главам органов исполнительной власти и местного самоуправления и «обезглавив» тем самым борьбу с преступностью и, в частности, борьбу с организованной преступностью;
- прокуратуру лишили функций по расследованию уголовных дел: «дилетанты-реформаторы» по незнанию не учли, что именно прокурор осуществляет функцию уголовного преследования, а не следователь. Во всем мире прокурор выполняет одну из двух функций: сам расследует уголовное дело либо руководит расследованием. В прокуратуре, к сожалению, сегодня нет ни той, ни другой функции.

«Реформами», как правило, занимались лица, ни дня не работавшие в органах прокуратуры, не понимающие, что такое расследование уголовного дела, поддержание государственного обвинения в суде и основы надзорной деятельности. Немаловажное значение в этих навязанных «реформах» сыграла и позиция самой прокуратуры и ее руководителей. Бесхребетность и соглашательская позиция, неумение отстоять свою точку зрения и доказать неправоту «реформаторов» привели к утрате правозащитного потенциала прокуратуры, создав возможности для превращения в репрессивный орган.

Указанные тенденции при реформировании прокурорского надзора за последние годы негативным образом отразились на эффективности деятельности органов прокуратуры: все «неудобные», не согласные с творимыми «реформами» были выброшены из системы, произошла депрофессионализация прокуратуры в целом; у сотрудников проявляется чувство растерянности, происходит потеря профессионального интереса, в сознание проникает равнодушие, безразличие к профессиональному долгу; растет текучесть кадров, распространяются метастазы коррупции.

И если государство и далее будет безучастно «наблюдать» за протекающими негативными процессами, то оно может потерять одну из несущих конструкций кыргызской государственности — прокуратуру. В настоящее время необходимо предпринять организационные, правовые, административные, кадровые и другие меры, направленные на оперативное исправление создавшегося положения и обеспечения эффективного исполнения возложенных на органы прокуратуры правозащитных функций».

М. К. Укушов фактически написал историю разрушения прокуратуры в Кыргызстане и ее причины. Тогда как он смог пропустить такие непрофессиональные неконституционные проекты законов с дефектами законотворческой техники, инфляции правовой материи, с «абсолютно темными» нормами и прилагающихся к ним документов, которые по большей части отсутствуют (ст. 25 Закона о НПА)?

Остается только надеяться, что в ближайшее время предложенные новеллы в очередной раз докажут свою ущербность для национальной безопасности, а виновные понесут наказание.

*Список литературы:*

1. Борубашов Б. И. Основы конституционного строя Кыргызской Республики // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2008. Т. 8. №2. С. 3-10.

*References:*

1. Vorubashov, B. I. (2008). Osnovy konstitutsionnogo stroya Kyrgyzskoi Respubliki. *Vestnik Kyrgyzsko-Rossiiskogo Slavyanskogo universiteta*, 8(2), 3-10. (in Russian).

*Работа поступила  
в редакцию 04.07.2023 г.*

*Принята к публикации  
12.07.2023 г.*

*Ссылка для цитирования:*

Иманкулов Т. И. Дефекты законотворческой техники, инфляция правовой материи, «темнота закона» при внесении в Конституционный закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» изменений и дополнений в 2023 году // Бюллетень науки и практики. 2023. Т. 9. №8. С. 197-209. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/93/21>

*Cite as (APA):*

Imankulov, T. (2023). Defects in Legislative Technique, Inflation of Legal Matter, ‘Darkness of the Law’ When Amending and Supplementing the Constitutional Law of the Kyrgyz Republic “On the Prosecutor’s Office of the Kyrgyz Republic” in 2023. *Bulletin of Science and Practice*, 9(8), 197-209. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/93/21>