



Бишкек, 14 июня 2021

Кыргызстан

Экспертное заключение

**по проекту Уголовного, Уголовно-
процессуального кодексов и
Кодекса о правонарушениях против
порядка управления, разработанных
Генеральной прокуратурой КР**

на основе комментариев

**Лейлы Чынтургановны Сыдыковой, д.ю.н., профессора
Ирины Витальевны Летовой, правового эксперта
Гульмиры Рысбековны Маматкеримовой, исполнительного директора ОФ
«Стратегические решения»
Аслана Касымалиевича Кулбаева, к.ю.н., адвоката
Улана Мелисовича Сатарова, адвоката
Назгуль Назарбековны Сулаймановой, д.ю.н., профессора**

Содержание

I.	Введение	3
II.	Анализ и рекомендации	6
	А. По проекту «Уголовного кодекса» (УК).....	6
	Б. По проекту «Кодекса о правонарушениях против порядка управления» (КПППУ)	11
	В. По проекту «Уголовно-процессуального кодекса» (УПК)	15
	Г. Политико-правовая рамка проводимого реформирования кодексов	27
	Д. Процесс разработки проектов кодексов.....	28
III.	Выводы	30

I. Введение

1. Настоящее **Экспертное Заключение** подготовлено Общественным фондом «Стратегические решения» (*далее – ОФ*) на основании комментариев независимых экспертов.
2. **Экспертами** являются ведущие юристы и специалисты страны в сфере уголовной и административной юстиции: Лейла Чынтургановна Сыдыкова, д.ю.н., профессор; Ирина Витальевна Летова, правовой эксперт, адвокат; Гульмира Рысбековна Маматкеримова, исполнительный директор ОФ «Стратегические решения»; Аслан Касымалиевич Кулбаев, к.ю.н., адвокат; Улан Мелисович Сатаров, адвокат, правовой эксперт и Назгуль Назарбековна Сулайманова, д.ю.н., профессор.
3. **Предметом** данного Заключения являются финальные проекты трех кодексов, подготовленных Рабочей группой под руководством Генеральной прокуратуры КР, а именно, проект Уголовного кодекса Кыргызской Республики, Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики и Кодекса о правонарушениях против порядка управления, которые были внесены Жогорку Кенешу КР в июне 2021.
4. **Целью Заключения** является анализ соответствия вводимых Генеральной прокуратурой изменений в кодексы по двум направлениям.

Во-первых, на предмет их соответствия требованиям новой Конституции КР 2021 года (*насколько они приведены в соответствие с Конституцией*).

Во-вторых, анализ изучает насколько вводимые изменения соответствуют достигнутому уровню защиты прав человека в Кыргызстане. Второе имеет не менее важное значение для Кыргызстана, чем конституционная рамка. Это тонкий, очень чувствительный и даже болезненный вопрос в национальном контексте, поскольку каждое изменение и достижение в сфере прав человека было, буквально, прочувствовано нашим народом «на своей шкуре», люди убедились в их действии путем тяжелых испытаний, ценой больших потерь, человеческих жизней, социальных протестов и мук. Исторически и ментально у народа Кыргызстана очень чувствительное отношение к справедливости, честности, нарушению границ справедливости. В этой связи, полагаем, что народ, узнавший новый уровень прав и свобод человека, вряд ли сможет так просто отказаться от них, от своих достижений, т.к. они стали значимой национальной ценностью. В этой связи, данное Заключение позволяет обществу отследить каким образом развиваются эти ценности, каким образом в Кыргызстане сохранены **уже принятые** стандарты прав и свобод человека, каким образом в настоящее время продолжается политика, направленная на укрепление верховенства права, гуманизации, человеколюбия и, наконец, каким образом сохраняются международные стандарты в сфере прав и свобод человека, ратифицированные нашей страной?

5. Правда, мы видим, что в последнее время на уровне лиц, принимающих решения, слова «права человека», «верховенство права», «международные стандарты» отодвинуты в сторону и вызывают оскомины. Но вместе с тем, как бы эти явления не называли и не

отодвигали, они продолжают оставаться важными для общества. Это составная часть менталитета кыргызов и их традиций. Кыргызы и кыргызстанцы всегда были чувствительны к вопросам справедливости и нарушению прав людей. Составной частью прав человека всегда были такие ценности как уважение к человеку, его достоинству, к старшему, женщине, поддержка детей и стариков, уважение правил общежития, право человека на жизнь, на образование, на медицинское обслуживание, на чистый воздух экологию, на свой язык, религию, чтобы человека не дискриминировали по этим признакам и др. Они всегда были ценностями кыргызского общества и всегда были инкорпорированы в культуру кыргызстанцев. Уважение к человеку, его правам всегда были **не только основой общественного консенсуса и мира в Кыргызстане, но еще и основой для экономического развития.**

6. Разумеется, ни одно здоровое и разумное общество в мире, в котором срабатывает инстинкт самосохранения, Кыргызстан в том числе, не может позволить себе допустить отката от достигнутого уровня развития, в том числе, достигнутого уровня прав человека. Однозначно, Кыргызстан и его народ познавший вкус свободы и прав человека будут беречь достижения в этой сфере как свое сокровище. Соответственно, для общества приемлемы только два пути развития этой сферы – либо **сохранение достигнутого уровня прав и свобод человека, либо дальнейшее движение вперед и наращивание** того уровня, который уже был достигнут обществом. Любой другой путь в Кыргызстане чреват социальными конфликтами и нестабильностью, что не раз было проверено практикой.
7. К сказанному следует добавить, что важно понимать, что кодексы, принятые в 2017 году, **обеспечили беспрецедентный уровень защиты прав и свобод человека в уголовном законодательстве, которого не было ранее в Кыргызстане.** Они полностью отвечают чаяниям людей, их потребности жить в справедливом, правовом, экономически развитом и безопасном обществе. Они отвечают многим международным стандартам и конвенциям. Они разрабатывались более 5 лет с участием политиков, гражданского общества, госорганов, авторитетных международных организаций в данной сфере, лучшими национальными экспертами. Введение правозащитных обязательств в действующие кодексы уголовного блока законодательства позволило в разы поднять стандарты прав человека в законодательстве, которое стало, после принятия в 2017 году, постепенно укореняться и на практике.
8. Предлагаемый Экспертный анализ нововведений в уголовном и уголовно-процессуальном кодексах на предмет сохранности в них прав человека следует рассматривать как часть гражданского мониторинга, который позволяет обществу отслеживать как в целом развивается правовая система государства, насколько последовательно идет процесс ее развития, насколько привержена политическая власть идеям прав человека и развития, в какую сторону она ведет общество: в сторону общественного прогресса или регресса? Потребность в такого рода документе чрезвычайно высока. Особенно в нынешних условиях, когда в Кыргызстане идут спешные реформы, не позволяющие всем сторонам вдумчиво проводить анализы практики правоприменения, принимать взвешенные и беспристрастные решения.

Полагаем этот анализ будет полезен Парламенту при рассмотрении им проектов кодексов. Этот анализ будет полезен и обществу: бизнес-сообществу, медиа организациям, журналистам, неправительственному сектору, активным гражданам. Он поможет обществу своевременно выявлять и оповещать опасные тенденции развития указанной сферы и

рискованных решениях, которые принимаются различными институтами, а также контролировать действия своей власти и корректировать ее посредством конструктивной критики, анализа и мониторинга.

Мы полагаем, что благодаря такому анализу общество и лица, находящиеся во власти, смогут получать честную и независимую обратную связь, а соответственно, смогут видеть возникающие проблемы на самых ранних этапах; принимать более выверенные и адекватные решения; своевременно видеть, где появляются торможения и заторы; вмешиваться в процесс разработки и реализации кодексов; контролировать действия своих госорганов; проводить необходимую модернизацию в структурах, от которых зависит наше правовое развитие; корректировать процесс, если идет регресс; видеть какие направления требуют поддержки, координации, мобилизации и более активных усилий власти по внедрению важных для общества решений и т.п. Вероятно, многие положения Заключения вызовут возражения. Но нашим единственным оправданием может послужить то, что в основе нашего Заключения лежит искреннее стремление хотя бы в самой малой степени содействовать решению задач, стоящих перед народом и парламентом независимого демократического Кыргызстана.

9. Следует отметить, что этот анализ лишь небольшая часть предложений и замечаний ОФ «Стратегические решения», которые мы смогли оформить в письменный текст в имеющийся чрезмерно короткий период времени по изучению проектов трех кодексов **общим объемом в 500 страниц и 1541 статей**. Кстати, это не первое изучение проектов данных кодексов. За период с 7 мая до 14 июня 2021 года эксперты ОФ изучили 4 версии кодексов. Многие рекомендации, данные раньше, нами были сняты, поскольку они были учтены разработчиком. Но тем не менее, остается еще много замечаний и предложений, которые еще не нашли своего отражения и создают большую опасность для защиты прав и свобод человека. Именно эта причина, связанная с угрозами правам человека в Кыргызстане и стремление быть полезными своему народу подвигла нас на подготовку данного анализа по проектам кодексов.
10. ОФ «Стратегические решения» питают надежду на то, что здоровым силам общества во всех сферах деятельности удастся предотвратить откат страны в сторону тоталитаризма, от возврата к старым репрессивным кодексам 1997 года. Мы надеемся, что надежда народа на создание честного и справедливого правового общества в Кыргызстане не потеряется; что не будут ликвидированы достигнутые стандарты прав человека и что изменения в кодексы не будут направлены против прав и свобод человека. Мы также надеемся, что международные стандарты не будут отодвинуты властями, не произойдет ужесточения материального законодательства и отказа от гуманизации.

II. Анализ и рекомендации

Изучив проекты законов «О новой редакции Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов КР и Кодекса КР о правонарушениях против порядка управления», переданные в Жогорку Кенеш в июне 2021 года, ОФ «Стратегические решения» **вносит следующие предложения и замечания (по кодексно)**.

А. По проекту Уголовного кодекса (далее - УК):

11. **О ликвидации Кодекса о проступках.** Ликвидация Кодекса о проступках и перевод проступков в УК в качестве преступлений («*преступлений небольшой тяжести*») **противоречит Конституции.** Так, в соответствии со ст.57 ч.1

«каждый считается невиновным в совершении преступления и/или проступка, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда».

Это означает что ликвидация проступков недопустима. Нельзя допускать ужесточения уголовной ответственности за деяния, причинившие менее значительный вред; нельзя в очередной раз криминализировать наше законодательство и тем самым увеличивать количество тюремного населения в стране. Поэтому **есть необходимость сохранить проступки в понимании действующего Кодекса о проступках. Кодекс о проступках должен остаться существовать.**

12. По действующему Кодексу о проступках (ст.24) **ответственность наступает только в случае оконченного проступка.** То есть, если человек готовился или покушался на совершение проступка, но фактически его не совершил, то он не несет ответственности по действующему кодексу. Сейчас согласно проекта УК, проступки будут отнесены к категории преступлений небольшой тяжести и, соответственно, на них будут распространяться положения статьи 37 УК о «Покушении на преступление». Фактически, разработчики криминализировали эти две стадии: 1) «приготовление проступка» и 2) «покушение». То есть произошло ужесточение ответственности граждан и нарушен принцип гуманизации в отношении незначительных преступлений.

13. **Примирение.** По проекту УК лицо, совершившее менее тяжкое преступление может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим. Примирение станет возможным по следующим статьям: вовлечение несовершеннолетнего в порнобизнес (ч.1 ст.161); понуждение к действиям сексуального характера (ч.1 ст.156); вовлечение в занятие проституцией (ч.1 ст.159); содействие проституции и разврату (ч.1 ст.160); незаконное лишение свободы (ч.1, ч.2 ст.169); незаконное помещение в психиатрический стационар (ч.1 ст.171); принуждение к вступлению в фактические брачные отношения (ст.173); принуждение лица к вступлению в брак (ст.174); нарушение законодательства о брачном возрасте при проведении религиозных обрядов (ст.175) и другие.

Такое большое расширение возможности для примирения сторон может привести к совершению коррупционных преступлений, особенно вымогательства и взяток со стороны следователей. При низком качестве расследования, слабой доказательной базе, фактически не расследуя преступления в полном объеме, следователь берется примирять стороны, одновременно требуя незаконное вознаграждение для себя. Злоупотребляя, он может переквалифицировать преступление на более мягкое с последующей возможностью прекратить уголовное дело за примирением сторон. Широкое применение института примирения сторон приведет к тому, что виновные лица, совершившие менее

тяжкие преступления, будут уходить от ответственности, что противоречит принципу неотвратимости ответственности (ст.10 УК). Применение данной нормы в ходе следствия влияет на предупреждение совершения виновным лицом нового преступления и способствует формированию чувства безнаказанности.

14. О членах ОПГ и реальной борьбе с преступностью. Проект УК очень сильно смягчает ответственность лиц, являющихся членами ОПГ. В частности, из УК исключена ст.24 «Специальные правила уголовно-правовой квалификации преступлений». В результате будет смягчена уголовная ответственность участников реальных преступных организаций.

В проекте УК более чем 40 разных статей Особенной части дополнены квалифицирующим признаком «совершенное преступной организацией», «совершенное в составе преступной организации» или «совершенное членом преступной организации». При этом, в других 150 случаях совершения умышленных преступлений аналогичный квалифицирующий признак почему-то не применяется, хотя преступная организация, в принципе, может совершить любое преступление.

По действующему УК за совершение преступления член ОПГ отвечает, как минимум, по двум статьям – за участие в ОПГ и за совершение конкретного преступления (*убийство, разбой, вымогательство, рейдерство и т.д.*). При этом наказание у него увеличивается до 15-20 лет. Сейчас по проекту УК член ОПГ будет нести ответственность по одной статье и получит наказание от 5 до 7 лет. Подобный неунифицированный подход неминуемо вызовет сложности в судебной практике и смягчение уголовной ответственности ОПГ. Это, в свою очередь, **ослабит заявленную властями борьбу с организованной преступностью.**

15. Ответственность должностных лиц за коррупционные (должностные) преступления.

В проекте УК ответственность должностных лиц за коррупционные (*должностные*) преступления смягчается. Данный признак ранее квалифицировался самостоятельно как злоупотребление служебным положением и дополнительно по статьям УК за фактически совершенное преступление (*вымогательство, рейдерство, хищение, пытки и др.*). Сейчас по действующему УК такому должностному лицу грозило наказание до 15-20 лет по совокупности преступлений.

В новом проекте кодекса данный признак стал квалифицирующим признаком нескольких составов преступлений, что автоматически ведет к смягчению наказания (*5-8 лет*). Хотя Президент обращался в своем ежегодном Послании к народу и депутатам, чтобы усилили ответственность коррупционерам. Предлагаемая Генеральной прокуратурой формулировка противоречит этому. Между тем сегодня выявляется множество коррупционных преступлений и потребность общества в борьбе коррупцией возрастает.

16. Таблица соответствия видов и размеров наказаний. В проекте УК исключена Таблица соответствия видов и размеров наказаний. В предложенных санкциях опять появилось большое судебское усмотрение, от штрафа в размере от 20000 сом до 5 лет лишения свободы и выше. Это вновь приведет к коррупционным проявлениям и недовольству граждан. **Вновь возникнет проблема соотносимости всех видов наказаний между собой, что повлечет хаотичное формирование санкций статей УК. Широкое судебское**

усмотрение опять войдет в жизнь. О таком разбросе санкций уже негодует бизнес-сообщество. Опять вернемся в УК 1997 года, согласно которого структура санкций была хаотичной. Различные составы преступлений и санкции были разбросаны и разорваны по всем кодексам, не системно, неструктурировано, без иерархической и логической последовательности, что позволяло их непоследовательно и субъективно использовать.

Таблица соответствия видов и размеров наказаний, которую сейчас намереваются ликвидировать, появилась в УК 2017 года. Она как раз-таки была направлена против хаоса и коррупции в этом вопросе. Она позволяла по-новому и более справедливо выстроить строгую сквозную структуру системы санкций, исходя из их веса, строгости и иерархии. Она охватила все виды наказаний, расположила их последовательно и упорядоченно: от наиболее мягкого наказания в более строгому с учетом возрастных особенностей, с учетом логики, когда более строгий вид наказания может назначаться только в тех случаях, когда менее строгий вид наказания не может обеспечить достижения наказаний. Она исключала хаотичность в вопросах вынесения санкций и все санкции были изложены «на одной странице», а не растворены бессистемно по всем кодексам. Таблица была полезна для судей, законодателей, для следователей, прокуроров, адвокатов. При назначении более строгого вида наказания судья должен был его мотивировать и обосновывать. Данная таблица собрала все санкции «на одной странице», что помогало им при вынесении приговора, разработке нового уголовного законодательства и определения санкций. Была выстроена логичная и стройная «лесенка наказаний». Изменение одного вида наказания влекло за собой изменение других. И это было правильно, т.к. система наказаний должна иметь строгую структуру, и даже несколько математизированную шкалу измерения строгости наказания.

Отмена Таблицы в настоящее время вносит хаос в процесс назначения санкций, усилит их неадекватность, создаст риск их субъективного использования, что подвергнет риску права человека, его право на справедливое наказание, создаст условия для новой мощной коррупции.

17. Ответственность несовершеннолетних. По всем составам проекта УК произошло ужесточение ответственности несовершеннолетних, поскольку все виды наказаний как в отношении несовершеннолетних, так и взрослых виновных стали унифицированными. То есть, они распространяются на всех виновных, не взирая на возраст. В санкциях преступлений главы 28 снижены размеры и сроки наказаний: штрафы, исправительные работы.

Но такое снижение отрицательно повлияет на размеры штрафов и сроки исправительных и общественных работ в отношении несовершеннолетних. В частности, снижение штрафа для взрослых по статье 218 УК «Незаконная предпринимательская или банковская деятельность» произошло на 400 расчетных показателей. Но, поскольку разработчики бездумно уравнили санкции для несовершеннолетних и взрослых, то это привело к увеличению штрафа для несовершеннолетних на 100 расчетных показателей. И так произошло по всем статьям этой главы.

Однако, наказание несовершеннолетних и взрослых не могут быть одинаковыми, что предусматривается международными конвенциями в отношении несовершеннолетних.

9. **Назначение пробационного надзора.** По проекту УК расширяется возможность назначения пробационного надзора. Так, согласно ст.82 УК, суд при назначении наказания в виде лишения свободы на срок не более 10-ти лет, учитывая тяжесть преступления, личность виновного, его согласие на применение пробационного надзора, а также другие обстоятельства дела, приходит к выводу о возможности исправления осужденного без отбывания наказания, может принять решение об освобождении его от отбывания наказания с применением пробационного надзора (пробации), который является принудительно-поощрительной мерой уголовно-правового воздействия. Пробационный надзор сроком от 1 года до 5 лет по проекту УК может быть применен за совершение следующих преступлений:

- Причинение тяжкого вреда здоровью (ч.1, ч.2 ст.130);
- Пытки (ч.1, ч.2 ст.137);
- Изнасилование (ч.1 ст.154);
- Насильственные действия сексуального характера (ч.1 ст.155);
- Похищение человека (ч.1, ч.2 ст.165);
- Торговля людьми (ч.1, ч.2 ст.166);
- Торговля детьми (ч.1 ст.167);
- Похищение лица с целью вступления в брак (ч.1, ч.2 ст.172) и т.д.

Происходит **неоправданное и необоснованное расширение сферы назначения пробационного надзора в отношении виновных лиц.** Даже увеличение сроков пробационного надзора не решает данной проблемы, поскольку интересы потерпевшего остаются за рамками наказания. Принцип справедливости в данном случае не срабатывает.

18. **Уголовная ответственность юридических лиц.** В проекте УК исключена глава, предусматривающая принудительные меры уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц. Она была введена в УК 2017 года. До этого в старом УК 1997 года уголовной ответственности юридических лиц не было, т.к. такого рода преступлений не было в советском обществе, откуда родом этот кодекс и эпоха «дикого капитализма» еще только начиналась. Но к 2017 году на практике все чаще и чаще стали проявляться преступления с использованием юридического лица. Юридические лица зачастую не соблюдали необходимых правил безопасности и эксплуатации различных сооружений, а также не принимали мер к устранению нарушений, хотя такие деяния зачастую влекли за собой тяжкие последствия. Стали специально создаваться фирмы-однодневки для отмывания денег, для финансирования терроризма, стали чаще происходить банковские махинации. Для таких преступлений гражданско-правовая ответственность часто не имеет воздействия, т. к. имущественные и денежные санкции не дают результата. Уголовный процесс в этом контексте намного серьезнее административного либо гражданского судопроизводства, т.к. возможности возмещения причиненного ущерба в нем реальнее, нежели в других формах процессуального производства¹. Такая практика существует во многих странах. Например, если обратиться к законодательству США, то здесь за аналогичные деяния компании в уголовном порядке подвергаются штрафам, достигающим нескольких миллионов и даже миллиардов долларов. С учетом всех этих условий, в УК были введены нормы, касающиеся уголовной ответственности юридических лиц. Эта практика просуществовала 2,5 года и теперь в 2021 году новые власти

¹ Кузнецова Н.Ф. Кодификация норм о хозяйственных преступлениях // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1993. № 4. С. 19-20.

Кыргызстана, их юристы, не изучая опыта других стран, где уголовная ответственность юридических лиц успешно работает, исключает главу, касающуюся данного вида корпоративных преступлений.

Это повлечет за собой невыполнение ряда международных конвенций, ратифицированных Кыргызской Республикой по вопросам уголовной ответственности юридических лиц; не выполнение рекомендаций в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией по реализации положений Конвенции ООН против коррупции. Это повлечет за собой включение Кыргызстана в, так называемый, «серый список ФАТФ» и соответствующие ограничения, а также негативное отражение на имидже и инвестиционной привлекательности Кыргызской Республики.

19. Анализ отдельных норм Особенной части проекта УК показал наличие дублирования текста в статьях, наличие противоречий в статье между основным и квалифицирующим составом преступлений, криминализацию деяний, за которые ранее отсутствовала уголовная ответственность.

Б. По проекту Кодекса о правонарушениях против порядка управления (далее - КПППУ):

20. **По названию кодекса** («Кодекс о правонарушениях против порядка управления»). Данное название не соответствует содержанию кодекса. Порядок управления - это свод предписаний административного законодательства, устанавливающего публичные процедуры деятельности государственных и муниципальных органов, права и обязанности их должностных лиц (*то есть это предмет регулирования административной юстиции*). Кодекс о правонарушениях должен регулировать ответственность граждан и юридических лиц за совершение ими определенных уголовных деяний, а не обязанности должностных лиц. Название кодекса полностью не соответствует предмету регулирования, в связи с чем нуждается в пересмотре. Разработчики не могут четко определиться в предметах регулирования.

21. **Смещение предметов регулирования уголовного и административного права.** Включение в число субъектов административных правонарушений должностных лиц, а также дополнение наказаний такими видами, как «отстранение должностного лица от занимаемой должности», «лишение специального права» приведут к смешению предметов регулирования уголовного и административного права. Кроме этого, такой вид наказания, как отстранение должностного лица от занимаемой должности, повлечет противоречия с Трудовым кодексом и законом о государственной и муниципальной службе. В соответствии с проектом КПППУ данный вид наказания может быть назначен сроком от 6 месяцев до 2 лет, в связи с этим возникает множество вопросов: кто будет вместо отстраненного должностного лица выполнять его обязанности, должен ли на его должность быть объявлен конкурс, будет ли считаться эта должность вакантной и ряд других. Процесс временного отстранения от должности вышеуказанными законами не регулируется. Не ясно как виновное должностное лицо должно материально

обеспечивать себя и свою семью? В период отстранения его от должности может ли он заниматься другой работой или это наказание запрещает ему вообще работать и получать вознаграждение за свой труд?

22. **О ликвидации «Кодекса о проступках».** В связи с ликвидацией Кодекса о проступках, часть проступков была перенесена в новый проект КПППУ, а другая часть в проект УК. **При этом отсутствуют четкие критерии разграничения преступлений от правонарушений.** Не ясно на основании какой логики отдельные деяния, посягающие на здоровье или на экономическую свободу, были отнесены в разряд преступлений, а другие стали правонарушениями? При этом, такие преступления как «семейное насилие», «причинение легкого вреда здоровью», предусмотренные в проекте Уголовного кодекса, наказываются мягче, чем такие же правонарушения в проекте КПППУ. Если за совершение семейного насилия в первый раз, согласно проекта КПППУ, предусматривается арест 5 суток, то за повторное совершение семейного насилия будет действовать Уголовный кодекс и лицо будет наказываться только штрафом или общественными работами. Здесь отсутствует логика. При разграничении преступлений и правонарушений нет четких оснований, критериев, разграничений. И в будущем для законодателей станет проблематичным в какой кодекс вносить новые составы деяний. А для правоприменителей - это станет возможностью для злоупотреблений и коррупции.

23. **Арест.** За некоторые правонарушения, предусмотренные проектом КПППУ, вводится наказание в виде ареста, которое согласно международным стандартам считается уголовным наказанием (*рассматривается как краткосрочное лишение свободы*). При этом за преступления небольшой тяжести, предусмотренные проектом Уголовного кодекса, наказание в виде лишения свободы вообще не применяется, хотя по логике, преступления должны наказываться строже, чем правонарушения.

24. В соответствии с проектом КПППУ арест назначается без соблюдения принципа презумпции невиновности, факт совершенного правонарушения будет фиксироваться протоколом без проведения какого-либо расследования и сбора доказательств и затем будет назначаться арест. Согласно международным стандартам, за совершение малозначительных правонарушений арест не должен назначаться. При назначении ареста должны соблюдаться все гарантии, которые предусмотрены в УПК: адвокат, презумпция невиновности, отказ от дачи показаний в отношении себя и своих родственников и др. Эти стандарты и подходы четко закреплены в решениях Европейского суда по правам человека в отношении Грузии, Латвии, в которых четко закреплено, что арест не должен применяться за совершение мелких правонарушений. Данная аргументация подходит и для Кыргызстана: **при аресте любого гражданина Кыргызстана должна в полной мере соблюдаться презумпция невиновности и соблюдаться все процессуальные гарантии.**

25. **Арест и митинги, пикеты, свобода граждан на объединение.** Сейчас в проекте КПППУ, предлагаемом прокуратурой, арест, предусмотрен за совершение отдельных видов правонарушений, но в будущем есть потенциальная опасность, что он может быть расширен и за совершение других правонарушений, например, право на проведение митингов, публичных пикетов и др. В случае такого развития событий все участники будут отправлены под арест. Это может самым негативным образом отразиться на

конституционных правах граждан, таких как право на свободу объединения и станет удавкой на фундаментальные права граждан. И что бы ни писали потом в законе о мирных митингах, именно КПППУ будет служить регуляторной рамкой для арестов и задержаний.

26. **О местах отбывания ареста.** Проектом КПППУ законодательно не определены места отбывания ареста, требования к их состоянию, порядок и условия отбывания ареста. Не указаны права, обязанности администрации места отбывания ареста. Не определен правовой статус лиц, подвергнутых аресту, включая женщин, в том числе их права и обязанности. При этом, для военнослужащих место отбывание ареста определено, это гауптвахта. А для других категорий лиц - нет ясности. **Согласно международным стандартам, для отбывания наказания в виде ареста должны функционировать специальные арестные дома, в которых должны соблюдаться минимальные стандартные требования к заключенным, то есть квадратура, санитарные нормы, питание, доступ к врачу и др.** Соответственно, расходы на такие арестные дома должны быть в обязательном порядке заложены в республиканском бюджете на этот год и все последующие. Для информации, в настоящее время в Кыргызской Республики нет мест для отбывания наказания в виде ареста. Все ранее существовавшие приемники-распределители даже в городах Бишкек и Ош были закрыты, либо перепрофилированы. Например, в Бишкеке в бывшем приемнике-распределителе расположены Внутренние Войска МВД. Разработчики новых кодексов предлагают, что лица, подвергнутые аресту, будут отбывать арест в изоляторах временного содержания (*далее – ИВС*). Однако, так не должно быть, так как там содержатся лица, подозреваемые в совершении тяжких и особо тяжких преступлений (*криминальные элементы*). Согласно международных стандартов, лиц, совершивших незначительные правонарушения, нельзя помещать в одни помещения с ними. ИВСы не предназначены для содержания в них лиц, совершивших незначительные правонарушения и подвергнутые аресту. Однако такая порочная практика в Кыргызстане имеется. Представьте, каким унижениям, побоям, давлению будут подвергнуты лица, попавшие в такую ситуацию. Это касается как граждан, так и предпринимателей.

27. Проектом КПППУ вводятся **меры обеспечения** законности производства по делам о правонарушении как:

- 1) доставление к месту составления протокола о правонарушении;
- 2) задержание физического лица;
- 3) привод;
- 4) личный досмотр и осмотр транспортного средства, маломерного судна и вещей;
- 5) освидетельствование на предмет определения состояния опьянения алкоголем, наркотическими средствами, психотропными и другими одурманивающими веществами.

Из написанного в проекте видим, что задержание, предусмотренное проектом КПППУ, фактически тождественно задержанию по проекту УПК за совершение тяжких и особо

тяжких преступлений. Однако, если по проекту УПК имеются процессуальные гарантии при задержании лица (*право на адвоката с момента фактического задержания, право на осмотр врача, право на один результативный телефонный разговор, информирование родственников о задержании и др.*), то при задержании по проекту КПППУ ни одной из таких гарантий не предусмотрено. В целом применение данных мер является грубым нарушением конституционных прав человека, минимальных требований, предусмотренных Всеобщей декларацией прав человека, Пактом о гражданских и политических правах и других международных конвенций, ратифицированных Кыргызстаном. Все задержания, приводы, досмотры по проекту КПППУ полноценным образом законодательно не урегулированы и находятся в серой зоне, что на практике повлечет за собой коррупцию и злоупотребления. Это усиливает полномочия правоохранительных органов и снижает гарантии защиты прав людей, которые могут пострадать от их действий.

В. По проекту Уголовно-процессуального кодекса (далее - УПК):

Наконец, анализ проекта УПК. **Здесь также намечаются серьезные нарушения и откаты в части прав человека.**

28. Последствия от перевода дел публичного обвинения в частно-публичные, домашнее насилие и гендерные преступления.

По проекту УПК все преступления подразделяются на дела частно-публичного и публичного обвинения, то есть, дела, которые могут быть возбуждены только по заявлению потерпевшей стороны и дела, которые могут возбуждаться на основе любой информации даже без наличия заявления потерпевшего. Действующий УПК (2017) большую часть преступлений относит к делам публичного обвинения. Это было сделано для того, чтобы защитить права потерпевших, чтобы все преступления без исключения были зарегистрированы, расследованы и виновные не уходили от наказания.

Однако согласно проекта УПК 2021 все преступления небольшой тяжести и менее тяжкие преступления теперь будут относиться к делам частно-публичного обвинения, которые возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя и могут быть прекращены за примирением сторон, в соответствии со статьей 57 проекта УК. В качестве примера можно рассмотреть некоторые статьи главы 25 проекта УК «Преступления против уклада семейных отношений и интересов несовершеннолетних». В частности, в случае вступления УК 2021 в действие такие преступления как:

- принуждение к вступлению в фактические брачные отношения;
- принуждение к вступлению в брак;
- нарушение законодательства о брачном возрасте при проведении религиозных обрядов;
- насилие в семье;
- уклонение родителей от содержания детей;

- вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления (ч.1, 2)

не будут возбуждаться по обращению свидетеля, по сообщениям СМИ, по заявлению представителя кризисного центра и другим обращениям.

Фактически, это открывает дорогу запугиванию, угрозам, давлению на потерпевших, соответственно, по вышеуказанным преступлениям заявлений не будет. Мы знаем какому невероятному психологическому давлению подвергаются жертвы в нашем обществе, когда они один на один остаются с домашними тиранами, насильниками и мучителями; сколько мужества и духа требуется жертвам, чтобы суметь подать заявление. Такое положение дел существовало в период действия УК в редакции 1997 года. Гендерные эксперты, представители кризисных центров, адвокаты неустанно говорили об этой проблеме, просили сделать такие преступления делами публичного обвинения, которые бы возбуждались и расследовались и без заявления потерпевшей. Что и было достигнуто благодаря их позитивному давлению. По действующему УПК такие дела отнесены к делам публичного обвинения. Однако проект УПК снова возвращает нас к старой практике, когда без заявления потерпевшей не будет начато расследование по делу. Это повлечет безнаказанность виновных в домашнем насилии, права несовершеннолетних девочек при совершении насилия также будут нарушены и никем не будут защищены.

29. **Права потерпевшего.** Проектом УПК существенно нарушаются права потерпевшего. По действующему УПК права у потерпевшего возникают с момента регистрации его заявления в ЕРПП, без вынесения каких-либо постановлений о том, что лицо признано потерпевшим. Сам факт регистрации его заявления **автоматически** влечет признание за ним статуса потерпевшего и, соответственно, он наделяется всеми правами (*право на адвоката, право заявлять ходатайства, право на возмещение ущерба и др.*).

По вносимому проекту УПК права и обязанности потерпевшего возникают **только после** проведения доследственной проверки и **вынесения постановления о возбуждении уголовного дела** и **вынесения постановления о признании потерпевшим**. Это все может занять 20 суток, в течении которых потерпевший будет находиться в статусе свидетеля и не сможет выражать свою позицию и защищать свои права, как потерпевший от преступления. **Статус лица в уголовном процессе не просто формальность, а жизненно важное дело.** Неясность статуса - недопустима, поскольку нарушаются права пострадавшего, который может использовать свои права только тогда, когда следователь вынесет об этом постановление. До этого он не потерпевший, если даже признаки преступления налицо. **У потерпевшего должны быть все права, предусмотренные в УПК с момента обращения, т.е. регистрации в ЕРПП, а не по усмотрению следователя.**

30. **Права подозреваемого.** Права подозреваемого по проекту УПК также нарушаются. Права и обязанности у лица должны возникать с момента вызова на допрос в качестве подозреваемого, а не после допроса, как это закреплено в проекте.

31. **С какого момента проектом УПК предоставляются лицу права подозреваемого?** Это была большая проблема на практике, о которой знают все адвокаты и правоохранительная система: людей вызывали, потом сутками держали. Действующий УПК 2017 года стал выправлять эту практику. Он требует от сотрудников милиции в постановлении указывать время фактического задержания подозреваемого. Временем фактического задержания понимается момент, с которого гражданин лишен права свободно передвигаться, время, когда произошел фактический захват человека, а не момент, когда его доставили или было вынесено решение о задержании.

Экспертиза ОФ «Стратегические решения» проекта УПК показала, что в нем исключены ключевые права подозреваемого, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах, согласно которому, подозреваемый при задержании имеет право на доступ к адвокату с момента фактического задержания. Проектом УПК предлагается другое, а именно, не с момента **фактического задержания**, а с момента **фактического доставления** в орган дознания. Между фактическим задержанием и фактическим доставлением могут пройти сутки, а может даже больше. Практика правоприменения показывает, что это опасное дело, т.к. все это время подозреваемый находится без адвоката, зачастую подвергается незаконным методам ведения следствия, пыткам, вымогательству, психологическому давлению. И после получения, так называемых, выбитых «признательных показаний» подозреваемому предоставят адвоката. **Это категорически неприемлемо в в Кыргызстане XXI века.**

Подозреваемый также лишен следующих конституционных прав, которые также закреплены и в международных стандартах:

- защищать себя лично или при помощи выбранного им адвоката;
- иметь защитника, в том числе при рассмотрении следственным судьей ходатайства прокурора о применении меры пресечения (*при проверке законности*);
- требовать проверки законности и обоснованности задержания.

Эти права в проекте УПК у подозреваемого исключили. Это однозначный откат от уже достигнутой рамки прав человека в Кыргызстане. Вместо того, чтобы подтягиваться под требования общества и международные стандарты, правоохранительные структуры, наоборот, «подтягивают» все общество под свой уровень понимания и удобства своей работы.

32. **О принципе состязательности сторон.** По всему тексту действующего УПК проходит принцип состязательности сторон, что означает, что сторона обвинения и сторона защиты должны обладать равными правами при проведении следственных действий, при рассмотрении дела в суде. При подаче ходатайства подозреваемым или его адвокатом, они автоматически могли участвовать в тех следственных действиях, проведение которых они просили, без согласия следователя или прокурора. Как делается во всех успешных странах.

Однако, по новому проекту УПК, разработанному прокуратурой, подозреваемый теперь может участвовать в следственных действиях, проводимых по его ходатайству или ходатайству адвоката, либо законного представителя **только с разрешения следователя.**

Следователь может отказать в нем. Получение такого разрешения ставит под удар принцип состязательности сторон и откатывает страну назад. Пострадают права подозреваемых, среди которых бывает много невиновных лиц.

33. **О принципе презумпции невиновности.** Предлагаемые проектом УПК изменения в статью 17 «Принцип презумпции невиновности», а именно, что все **неустранимые сомнения** толкуются в пользу подозреваемого, обвиняемого противоречит Конституции. Согласно ч.2 ст.57 Конституции КР предусмотрено, что **«Любые сомнения в виновности толкуются в пользу обвиняемого»**. Разработчики подменяют конституционное понятие и смысл понятием «неустранимые сомнения». Таким образом, разработчики суживают значение конституционного принципа.

34. **О принципе всесторонности и полноты исследования обстоятельств дела.** Помимо этого, проектом УПК предлагается вернуть принцип «всесторонности и полноты исследования обстоятельств дела» (см. ниже формулировку статьи 19 проекта).

«Статья 19. Принцип всесторонности и полноты исследования обстоятельств дела

1. Прокурор, следователь обязан принять все предусмотренные настоящим Кодексом меры для всестороннего и полного исследования обстоятельств дела.

2. Суд исследует имеющиеся в деле и представленные доказательства. Суд не вправе по собственной инициативе собирать дополнительные доказательства в целях устранения неполноты досудебного производства.

Рассматривающий уголовное дело суд, сохраняя объективность и беспристрастность, создает сторонам обвинения и защиты необходимые условия для реализации их прав на всестороннее и полное исследование обстоятельств дела.»

Данный принцип, унаследованный из уголовного процесса советского периода, **противоречит принципу состязательности**, согласно которому прокурор, следователь относятся к стороне обвинения. **На самом деле и сторона защиты должна иметь такие же атрибуты в руках, как и обвинение.**

При этом согласно ч.4 ст.1 проекта УПК не должны издаваться законы, нарушающие принцип состязательности сторон.

Кроме того, частью 2 этой статьи введен запрет суду по собственной инициативе собирать доказательства. Данное положение также противоречит и нормам Особенной части проекта УПК, в частности праву суда по собственной инициативе назначить судебную экспертизу. То есть Общая и Особенная часть предлагаемого проекта входят в противоречие и создаются коллизии норм.

В дополнение к этому, следует упомянуть, что второй абзац части 2 указанной статьи дублирует нормы об осуществлении уголовного судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, предусмотренные статьей 18 проекта УПК. Столько недостатков только в одной статье!

35. **Сроки рассмотрения жалоб.** По проекту УПК увеличились сроки рассмотрения жалоб участников процесса и иных лиц, чьи права были нарушены **с 3 суток**, как это предусмотрено по действующему УПК **до 10 суток** по проекту УПК, а в случаях, когда требуется истребовать дополнительные материалы - **с 10 суток до 20 суток** соответственно. Это очень усложнит участникам процесса добиться какого-то реагирования на нарушения закона, допущенные следователем, органом дознания, учитывая установленные сроки следствия. Еще больше это коснется лиц, содержащихся под стражей, которые находясь в изоляции не могут самостоятельно прийти к вышестоящему прокурору с жалобой. Более того, срок, в течение которого лицо, находящееся под стражей, должно быть уведомлено о результатах рассмотрения жалобы вообще исключен.

По действующему УПК четко установлен срок, когда извещается заявитель (*в течении 12 часов с момента рассмотрения жалобы*). Эта норма была гарантией для лиц получить в течение этого времени ответ на их жалобу. Нет необходимости исключать этот срок.

36. **Стадия доследственной проверки.** Проектом УПК вводится стадия доследственной проверки. В действующих кодексах она была ликвидирована. Согласно проекта УПК, доследственная проверка – это стадия досудебного производства с момента регистрации заявления или сообщения о преступлении в Единый реестр преступлений и проступков (*далее - ЕРПП*) до принятия решения о возбуждении уголовного дела, либо об отказе в возбуждении уголовного дела. Срок этой проверки, согласно проекта УПК, может достигать 20 суток. Таким образом, доследственная проверка обязательна по всем зарегистрированным в ЕРПП заявлениям и сообщениям о преступлениях. Например, если даже лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения, то уголовное дело не будет возбуждено сразу, а будет возбуждено только после проведения доследственной проверки. И все это время (*20 суток*) потерпевший и подозреваемый будут допрашиваться в качестве свидетелей.

37. Доследственная проверка не может называться стадией уголовного процесса, поскольку по смыслу и характеру - это первоначальный этап досудебного производства. Ранее доследственная проверка носила не процессуальный характер и проводили ее сотрудники органа дознания. Поэтому доследственная проверка в варианте, предложенном проектом УПК, будет не только увеличивать нагрузку на следователей, но и будет являться «серой зоной», в которой не будет судебного контроля и, соответственно, будут нарушаться конституционные права подозреваемого, потерпевшего и других лиц, чьи права были нарушены.

38. Вводя доследственную проверку проектом УПК остались не урегулированы множество других вопросов, в частности:

- по каким правилам и как будут проводиться осмотр места происшествия, судебная экспертиза, получение образцов для сравнительного исследования? Если по правилам норм УПК, то будут ли обеспечены права заинтересованных участников этих действий? Например, право подозреваемого, в отношении которого проводится экспертиза,

знакомиться с постановлением о назначении экспертизы, заявлять отвод эксперту и другие права?

- по правилам действующего УПК получение образцов проводится по постановлению следователя с согласие подозреваемого и потерпевшего, а в случае их отказа - на основании решения следственного судьи. Каким образом будут реализованы эти гарантии на доследственной проверке по проекту УПК?

- на этапе доследственной проверки, согласно проекта УПК, лица еще не имеют статуса потерпевшего или подозреваемого. Они могут быть допрошены только в качестве свидетеля. Возникает вопрос будут ли они нести уголовную ответственность за отказ от дачи показаний или за дачу ложных показаний, а также могут ли они быть подвергнуты принудительному приводу на этой стадии?

- в проекте УПК в рамках доследственной проверки **не предусмотрены права участников доследственной проверки**, в связи с этим не ясно есть ли право на обжалование проводимых проверочных действий и право на подачу ходатайств у участников доследственной проверки?

- кроме того, нет ответа на следующие вопросы: распространяются ли полномочия следственного судьи на доследственную проверку? Если да, то на какие действия и каким образом? Можно ли депонировать показания на стадии доследственной проверки, например, показания несовершеннолетнего пострадавшего или жертвы изнасилования? Или их потом будут бесконечно таскать на дачу показаний?

- на стадии доследственной проверки не решен вопрос по участию адвоката. Каким образом реализуются полномочия адвоката подозреваемого и потерпевшего? Как защитника подозреваемого/свидетеля или как представителя потерпевшего?

- из проекта УПК не ясно будут или не будут признаваться результаты проведенных следственных действий в рамках доследственной проверки в качестве доказательств по делу, например, протокол допроса потерпевшего допрошенного в качестве свидетеля? Ни тот, ни другой ответ не решат проблем, создаваемых вводимой стадией доследственной проверки

- какой статус, какое название имеют материалы доследственной проверки, если это еще не уголовное дело, а процессуальные действия проводятся в соответствии с УПК? Могут ли участники процесса ознакомиться с материалами доследственной проверки? Ранее доследственная проверка носила не процессуальный характер, сейчас она заведена в уголовный процесс и дублирует стадию следствия. Фактически, для граждан возникает «следствие-1» и «следствие-2». Граждане по проекту УПК теперь должны **дважды** подвергаться допросам и другим принудительным действиям, сначала на доследственной проверке, затем на стадии следствия. Разработчики новых кодексов 2021 года, к сожалению, не дают прозрачных разъяснений мотивов для чего ими делается подобные изменения. Но зная практику нашей правоохраны понимаем, что это не делается в интересах защиты прав человека. Совсем наоборот, такого рода изменения направлены против защиты прав человека, против собственных граждан.

- какие оперативно-розыскные мероприятия орган дознания правомочен провести в рамках доследственной проверки? И чем такие мероприятия будут отличаться от специальных следственных действий (*далее - ССД*) по зарегистрированным сообщениям в ЕРПП, по которым необходимо проведение таких ССД (например, контрольный закуп)?

- возможно ли примирение сторон на доследственной проверке, если процессуальный статус участников процесса еще не определен и все участники на доследственной проверке находятся еще в статусе свидетелей?

- почему на стадии доследственной проверки можно проводить осмотр, экспертизу, получить образцы, но при этом нельзя проводить другие необходимые следственные действия, например, очную ставку, опознания? Каким образом разработчики нового УПК группируют эти действия, как они приводят их к одному или другому знаменателю и какие критерии они используют для этого?

39. Исходя из приведенных вопросов относительно доследственной проверки можно резюмировать, что **ее введение приведет к большим нарушениям прав граждан. Эта стадия практически осталась без должного процессуального регулирования, все отдано на усмотрение следователя. Действия, проводимые на доследственной проверке, остаются без судебного контроля.**

Принятие и применение доследственной проверки приведет к правовому коллапсу, увеличивает нагрузку на следователей, увеличит затраты на бюджет государства. И в первую очередь, это нарушит права жертв преступлений, которые дважды будут подвергаться принудительным допросам и другим действиям. Особенно это очень критично для жертв несовершеннолетних, женщин и других уязвимых групп граждан. Они дважды будут подвергнуты психологическим травмам, что запрещено международными конвенциями в отношении женщин и детей.

40. **Стадия возбуждения уголовного дела (ВУД).** Проектом УПК вновь возвращается стадия ВУД. Для лучшего понимания напомним, что этот институт был введен Ф.Э.Дзержинским в 1927-1928 годах, в годы репрессий, который был руководителем Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), которая позднее была переформатирована в НКВД и еще позднее в КГБ. ВУД и доследственная проверка были страшной, бесчеловечной и коррупционной схемой, существовавшей в советское время и перешедшей в кыргызские кодексы конца 90-х годов. Об этом имеется предостаточно анализов правозащитников и рекомендаций международных организаций. Это была абсолютно бесправная для граждан стадия деятельности правоохранительных органов, когда следователь решал стоит ли возбуждать дело или нет, несмотря на то, что преступление фактически было и оно должно быть просто автоматически расследовано независимо от желания следователя. При этом оперативные работники до официального возбуждения дела могли годами мурыжить людей, вызывать их ночами на опросы, шантажировать объяснительными и материалами дела то одну, то другую сторону. На этой стадии, по свидетельствам многих адвокатов, правозащитников и других участников процесса происходили пытки, побои, истязания людей, здесь происходило большинство т.н. «разводов» и вымогательств денег у людей. Эта страшная схема была уничтожена УПК 2017 года. Действующие кодексы разрушили эту практику посредством принуждения

регистрировать все заявления в ЕРПП в 24 часа. Сегодня никто не может субъективно решать возбуждать дело или нет. В виде ЕРПП в Кыргызстане получилось хорошее человеколюбивое новшество.

В странах СНГ, где была общая история и корни, тоже произошел отказ от ВУД. Во всех прибалтийских государствах, Казахстане, Украине, Грузии, Армении отказались от такой стадии в уголовном процессе, не говоря уже о западных странах, в которых института возбуждения уголовного дела никогда не было. Но в 2021 году Кыргызстан, благодаря «новым» инициативам правоохранительных органов, вновь возвращает наше общество к чудовищной практике советской эпохи, которая ранее уже была отвергнута обществом. Т.е., сейчас в уголовный процесс вводятся субъективные элементы в виде ВУД, которые ничем не обоснованы, кроме как желания следствия и МВД по увеличению своей роли и полномочий. Нарушается основополагающий принцип доступа потерпевшего к правосудию в виде преграды, которую создает ему следствие.

41. Сейчас количество преступлений определяется количеством зарегистрированных преступлений в ЕРПП. Это правильно и способствует созданию в Кыргызстане более точной и независимой от правоохранительных органов правовой статистики. Такая статистика нужна для информирования общества, выработки политики борьбы с преступностью и контроля деятельности органов правоохраны. Однако, **по проекту УПК теперь важным документом становится постановление о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении**. По их количеству теперь будет определяться уровень преступности и ее раскрываемость, а не по количеству зарегистрированных преступлений в ЕРПП (*как существует сейчас*).

Возбуждение уголовного дела будет означать то, что следователь будет возбуждать только те дела, по которым он сможет собрать доказательства и раскрыть преступление. По всем остальным следователь будет отказывать в возбуждении уголовного дела, это приведет обратно к сокрытию преступлений, опять появится латентная преступность. **Общество потеряет реальную статистику уголовных преступлений. Потерпевшие останутся без защиты своих нарушенных прав.** Прокуратура, органы следствия сами будут определять статистику о преступности. Это означает, что мы снова возвращаемся к гонке за показателями и к палочной системе, к почти к 100% раскрываемости преступлений. Согласно этой советской системе, количество раскрытых преступлений подгонялся под необходимый процент. Жертвами этой процентомании становились конкретные люди, на которых «навешивались» чужие преступления. В результате чего снова будут нарушены права человека и это приведет к очередным манипуляциям со статистикой и мнимым выводам о правовом и безопасном государстве, об эффективной работе силовиков. Следует отметить, что в зарубежных странах среди индикаторов эффективности работы полиции процента раскрываемости нет. Раскрываемость там составляет до 20 % и это считается хорошим показателем (*при их уровне экспертно-криминалистических служб, дактилоскопии, технического оснащения и т.п.*). В нашем случае правоохранители стремятся все время добиться 100-процентной раскрываемости, что не реально.

42. **Полномочия прокуратуры**. Несколько соображений ОФ хотел бы высказать

относительно новых полномочий прокуратуры. Сотрудники прокуратуры в публичном пространстве говорят, что новые изменения в УПК были направлены на «усиление прав человека» и не влекли за собой усиления полномочий госорганов, прокуратуры в частности. Однако, по проекту УПК значительно увеличены полномочия прокуратуры, в частности:

- она вправе проводить доследственную проверку;
- она вправе проводить следственные действия;
- она вправе избирать меру пресечения.

Возникает вопрос каким образом, прокурор может проводить эти действия, если он как субъект уголовного процесса не ведет дело? Согласно УПК субъект, который ведет досудебное производство, именуется следователем. Для того, чтобы реализовать эти новые полномочия прокурор должен, прежде всего, принять дело к своему производству. К сожалению, этот вопрос и эти полномочия не урегулированы и не указаны в специальной статье «Полномочия прокурора».

В действующем УПК следователь **самостоятельно** обращается к следственному судье за получением санкции на проведение следственных и специальных следственных действия. А по проекту УПК **самостоятельность следователя ликвидируется, и он обязан по каждому своему действию получать согласие прокурора**, хотя прокурор участвует в судебных заседаниях во всех случаях, где он может высказать свое мнение по обращению следователя. Полагаем, что в силу этих нововведений помимо самостоятельности будет страдать также быстрота и оперативность проведения следствия.

Введение действующим УПК ЕРПП, наряду с другими важными задачами, ставило перед собой цель исключить бумажный документооборот и волокиту между следователем и прокурором. Однако в проекте УПК везде по всему тексту указано, что следователь обязан бумажную копию постановления направить прокурору. Если все решения размещаются в системе ЕРПП, тогда зачем бумажную копию направлять прокурору? Это тонны бумаги, миллионы средств из бюджета, волокита и длительность всех процедур.

Среди других полномочий прокурора особенно хочется обратить внимание на часть 2 статьи 114 проекта УПК:

«2. В случае невозможности закончить досудебное производство в срок до 2 месяцев и при отсутствии оснований для изменения или отмены меры пресечения в виде домашнего ареста или заключения под стражу этот срок может быть продлен следственным судьей по ходатайству следователя с согласия прокурора.»

По смыслу данной формулировки означает, что **следственный судья выносит решение с согласия прокурора, что в принципе недопустимо и противоречит основополагающим принципам независимости суда, запрет на вмешательство в осуществление правосудия и состязательности сторон.**

Наконец, еще один момент, требующий упоминания. В структуре прокуратуры создается следственный аппарат для расследования экономических и некоторых других преступлений. При этом за прокуратурой также закреплена функция прокурорского надзора за следствием. То есть орган прокуратуры сам расследует и сам же контролирует как проводится это расследование. **Это автоматически ведет к конфликту интересов, когда в одних руках сосредотачивается следствие и надзор.**

43. **Об избрании меры пресечения.** Согласно действующего УПК все меры пресечения избираются следственным судьей, исходя из конституционного принципа, что все ограничения прав человека осуществляются только судом. Проект УПК передает право на избрание меры пресечения в виде подписки о невыезде от следственного судьи следователю. Этим нарушается конституционный принцип (статья 31 Конституции), согласно которого любые ограничения, в том числе подписка о невыезде должны применяться судом, т.е. следственным судьей.

44. Наконец, следует добавить, что по действующему УПК меры пресечения избираются следственным судьей **в открытом** судебном разбирательстве. Согласно ст.100 Конституции КР «Разбирательство дел во всех судах осуществляется открыто. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение суда объявляется публично». Несмотря на это проект УПК вводит норму о том, что заседание суда по избранию меры пресечения проходит **в закрытом** судебном заседании, чем грубо нарушаются нормы Конституции.

Г. Политико-правовая рамка проводимого реформирования кодексов

45. Для реформирования такого большого массива законодательства, особенно в такой чувствительной сфере как уголовно-правовая, которая затрагивает фундаментальные права и свободы человека, требуется тщательно выверенный концептуальный подход. **Такая объемная работа должна быть в обязательном порядке подкреплена концептуальным политико-правовым видением.** При этом данное видение не должно быть персонализированным или ведомственным. Оно не должно возникать ни откуда, оно должно строиться на общественной потребности и соответствовать интересами общества. Должен быть найден точный баланс между политическими и общественными интересами. Для устойчивости, успешности и долгосрочности в идеале они должны совпасть.

46. К сожалению, при подготовке проектов кодексов разработчиками **не была полностью учтена конституционная рамка,** в проектах кодексов имеется не один факт выхода за пределы Конституции, несоответствия с ее нормами.

47. **Была нарушена политико-правовая рамка проводимого реформирования кодексов.** Реализованные в проектах идеи не совпадают с Посланием Президента Кыргызской

Республики и той регуляторной рамкой, которая была обозначена Указом Президента «О Совете по вопросам совершенствования судебной и правоохранительной деятельности».

Перед созданной Рабочей группой Указом Президента и затем это было повторено в Распоряжении Руководителя Администрации Президента за № 78 от 14 апреля 2021 стояла задача *«провести анализ кодексов и законов на предмет полноты и достаточности регулирования, исключения пробелов, внутренних противоречий (коллизий) и коррупционных проявлений, соблюдения защиты прав и интересов граждан, соответствия принципам справедливости, обеспечения полноты доступа к правосудию» и по итогам «внести соответствующие предложения в Совет по вопросам совершенствования судебной и правоохранительной деятельности при Президенте КР».*

Однако, вместо анализа и предложений Генеральная прокуратура провела ревизию кодексов, хотя такой задачи не стояло.

48. Не была разработана четкая и внятная Концепция реформирования уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, с четким обоснованием и аргументами. Однако разработка концепции проекта законов согласованной с заинтересованными сторонами является обязательным требованием законотворческого процесса в КР.

49. Не было проведено анализа правоприменения действующих норм УК и УПК, как требовалось Указом Президента и Распоряжением Рукаппа Администрации Президента, не было дано криминологических исследований и выкладок, которые должны в обязательном порядке проводиться до внесения изменений. Фактически, ревизия была проведена просто так и без обоснования для общества возвращаются некоторые институты правовой системы прошлого века, произошла криминализация многих деяний, за которые ранее отсутствовала уголовная ответственность *(хотя Президент говорит о гуманизации, презумпции невиновности, защите бизнеса и прав человека)*.

50. Поддержит ли общество такие изменения против себя – большой вопрос. Поддержит ли общество расширение полномочий правоохранительных и надзорных органов тогда, когда уровень общественного доверия к ним остается на критической точке и требование об институциональных реформах в правоохранительной системе, прокуратуре и судах по-прежнему остается одним из основных чаяний нашего общества, которое ожидает адекватных и действенных инициатив со стороны Президента и Парламента.

Д. Процесс разработки проектов кодексов

51. В заключение следует упомянуть о процессе разработки проектов кодексов. Согласно регуляторной рамке, существующей в Кыргызстане, проекты законов разрабатываются открыто, в прозрачном консультативном процессе с заинтересованными сторонами, с группами, на которые будет распространяться действие законов, с учетом правозащитной,

гендерной, антикоррупционной, правовой, экологической, лингвистической экспертизы, с учетом заключения Правительства с определением источника финансирования. Разработчики должны предоставлять доступ к актуальным текстам законопроектов для изучения, обсуждения и экспертизы.

Помимо этого, есть прямые требования Конституции, гласящие о том, что «... законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции», «граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения» (статья 37), «в Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека» (статья 56). Т.е. правовая база для прозрачного и открытого законодательного процесса предостаточная. Изначально общественность, экспертное сообщество предполагали, что разработчиками будет обеспечен качественный открытый диалог с обществом, что будет сделана серьезная работа над ошибками правоохранительных органов, органов прокуратуры и судов, и начнутся настоящие реформы, в центре которых будет поставлен ЧЕЛОВЕК, экономическое развитие и модернизация сектора правопорядка и правосудия.

52. Однако, несмотря на требования в законе, процесс организации разработки проектов кодексов вызывает разочарование и недоверие к этой работе. К сожалению, разработчики **не смогли обеспечить честный и открытый законотворческий процесс, вовлечение всех заинтересованных групп, предоставление актуальных текстов законопроектов. Не был предоставлен доступ журналистов и медиа для информирования общества о процессе разработки проектов кодексов.**

Первые тексты стали доступны обществу 7 мая 2021 года, когда 4 проекта кодексов были вывешены на сайте Жогорку Кенеша:

<http://kenesh.kg/ru/article/show/7971/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-7-maya-2021-goda-vinosyatsya-proekti-zakonov-o-novoy-redaktsii-ugolovno-ugolovno-protssesualynogo-kodeksov-kr-i-kodeksa-kr-ob-administrativnih-pravonarusheniyah-a-takzhe-o-vnesenii-izmeneniy-v-ugolovno-ispolnitelyniy-kodeks-kr>

Однако при этом оказалось, что эти тексты не окончательные (*«сырые»*, как сказали сами разработчики). Прокуратура как основной разработчик параллельно продолжила работу по текстам. Следующие версии проектов появились ночью 31 мая 2021 на сайте Генпрокуратуры:

<https://www.prokuror.kg/ru/page/category/14>

53. Проекты кодексов от 31 мая 2021 года тоже не стали окончательными, по ним работа также была продолжена, без вывешивания документов на публичные открытые ресурсы. Последнее заседание РГ состоялось 8 июня 2021 года. Но по состоянию на 14 июня 2021 года проекты кодексов не появились ни на одном публичном ресурсе: ни на сайте ЖК, ни на сайте Генпрокуратуры.

III. ВЫВОДЫ:

Исходя из анализа проектов вышеуказанных кодексов можно сделать следующие выводы:

54. Указанные проекты кодексов разработаны **без политико-правового основания, разработки и утверждения Концепции реформирования законодательства.**

55. **Концептуально** представленные кодексы **не несут в себе концепции модернизации страны**, они не направлены на улучшение уже достигнутых стандартов защиты прав человека, а наоборот, ведут к ухудшению и возврату старых неэффективных практик.
56. **Проекты кодексов в определенной части противоречат Конституции**, нарушают конституционные права человека, не соответствуют международным стандартам, вызывают критику со стороны бизнес-сообщества, журналистов, гендерного сообщества, что еще раз подтверждает необходимость тщательного обсуждения и переработки вносимых изменений.
57. **Заявленная Президентом КР гуманизация не нашла отражения в предлагаемых кодексах**: наоборот, идет криминализация деяний, за которые ранее отсутствовала уголовная ответственность; повысились санкции наказаний в УК; введен арест, общественные работы за незначительные правонарушения; административное задержание и принудительное доставление; принудительный осмотр личных вещей и автомобиля, а в отдельных случаях даже без участия собственника в КоП и др.
58. Предлагаемое новое законодательство УК, УПК, КоП **стало более репрессивным** в отношении простых граждан, предпринимателей, бизнеса, медиа-сообщества и гражданского сектора, но при этом оно смягчило уголовную ответственность членов ОПГ и коррупционеров.
59. Процессуальное законодательство также **ухудшило конституционные права человека**: введена стадия доследственной проверки; введено возбуждение уголовного дела (ВУД), исключены отдельные права подозреваемого; внедряется закрытый судебный процесс; ухудшены права потерпевшего; избрание отдельных мер пресечения, ограничивающих конституционное право на свободу передвижения исключено из полномочий следственного судьи.
60. В части **ликвидации проступков**: в настоящее время три страны Центральной Азии - Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан – идут в одном направлении, у всех появилась одинаковая тенденция по созданию такого правового института как проступок. В 2014 году понятие проступок вошло в Казахстане, в 2017 году – в Кыргызстане и далее похожим путем пошел Узбекистан. Предложенные проекты кодексов ликвидируют этот институт и Кыргызстан может остаться со старым законодательством и будет отставать от мировых тенденций правового развития.
61. Из-за ликвидации проступков также **сокращается гибкость уголовной репрессии**, так как вместо трехуровневой структуры противоправных деяний (*преступление – уголовный проступок – нарушение*) как во многих развитых государствах, предлагается вернуться к двухуровневой, которая применялась еще в Советском Союзе (*преступление – административное правонарушение*). Эта явная излишняя криминализация, которая породит рост тюремного населения и дальнейшее распространение криминальной субкультуры в обществе. Ликвидация Кодекса о проступках прямо противоречит Конституции КР, в которой закреплены и преступления, и уголовные проступки.
62. Стоит внимание обратить на название кодекса - «*Кодекс о правонарушениях против порядка управления*». **Название кодекса не соответствует содержанию и предмету регулирования.**
63. Согласно Регламента ЖК, проекты законов должны пройти общественное обсуждение в обязательном порядке в течение месяца. Однако проекты кодексов, вывешенные на сайте ЖК 7 мая 2021 года, кардинальным образом отличаются от тех, которые были

внесены в ЖК, т.е. для общественного обсуждения были представлены неактуальные законопроекты. Внесенные законопроекты были сильно изменены в ходе доработки и **фактически не прошли общественного обсуждения.**

64. В представленных справках-обоснованиях указано, что проекты не несут в себе правовых, правозащитных, гендерных, антикоррупционных рисков и не влекут дополнительного финансирования. Однако, это не соответствует действительности. Данные **кодексы содержат в себе правозащитные, гендерные, коррупционные риски и влекут дополнительное финансирование из госбюджета** (например, создание приемников-распределителей, переделка ЕРПП, ЕРН, затраты на создание следственного аппарата при ГП и др.), на что требуется согласие Кабинета Министров с определением источника финансирования, которого нет.

65. Разработанные в спешке проекты кодексов, буквально за несколько месяцев, без вовлечения широкого круга специалистов и гражданского общества, содержат в себе **множество других концептуальных недочетов, коллизий, противоречий,** не говоря о более мелких несостыковках, дублировании, стилистических, лингвистических и других погрешностях.

66. В случае принятия кодексов могут возникнуть **огромные коррупционные риски,** возможны **проблемы в правоприменительной практике.** Их принятие в таком виде, прежде всего, **скажется на уровне защиты прав граждан Кыргызстана и вызовет риски, связанные с неисполнением международных обязательств** Кыргызской Республики.

67. В связи с этим считаем, что проекты кодексов **нуждаются в серьезной переработке, а также широком обсуждении с общественностью и заинтересованными сторонами.** Принимать их в спешке недопустимо. Учитывая чувствительность кодексов для человека и их распространение на миллионы граждан и организаций страны, **предлагаем не торопиться с их принятием.**

68. Обращаемся к Президенту и Жогорку Кенешу Кыргызской Республики с **просьбой взять в свои руки процесс реформирования судебных и правоохранительных органов, отложить рассмотрение** уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного кодексов **до тех пор, пока не будет проведена аналитическая работа,** не разработана **Концепция изменения законодательства и Стратегии реализации уголовной юстиции,** которые позволят упорядочить, синхронизировать и консолидировать всю реформу в рамках единого стратегического документа.