



**ИНДЕКС РЕФОРМЫ
ПРОКУРАТУРЫ**

для

КЫРГЫЗСТАНА

Март 2007 г.

© Американская Ассоциация Юристов

Формулировки и анализ, содержащиеся в данном издании, являются продуктом Программы Верховенства Права Американской Ассоциации Юристов (ABA/ROLI), которая несёт единоличную ответственность за его содержание. Совет управляющих Американской Ассоциации Юристов не занимался ни рецензированием, ни утверждением его содержания. Соответственно, точки зрения, высказанные в данном документе, не могут считаться соответствующими официальной политике АВА. Более того, содержание данного отчета не следует рассматривать как юридическую консультацию по определенным вопросам; за получением такой консультации читатели должны обращаться к своим собственным юрисконсультам. Настоящая публикация оказалась возможной благодаря поддержке Посольства Великобритании в Кыргызстане. Точки зрения, высказанные в настоящем документе, принадлежат авторам и не обязательно отражают позицию Посольства Великобритании в Кыргызстане.

ISBN: 978-1-59031-934-5

Отпечатано в Кыргызской Республике

Права на публикацию © 2007 принадлежат
Американской Ассоциации Юристов
740 15th Street, NW, Washington, DC 20005

Содержание

Введение	i
Резюме	1
Кыргызстан: Общие сведения	4
Правовой аспект	4
История прокурорской службы	5
Условия прохождения службы	7
<i>Основные требования</i>	7
<i>Назначение на должность и прохождение службы</i>	8
<i>Профессиональная подготовка</i>	8
Проект "Кыргызстан, ИРП, 2007". Анализ	
Таблица соотношения факторов	9
I. Основные требования, подбор и подготовка кадров	11
1. Юридическое образование	11
2. Непрерывное обучение и повышение квалификации	13
3. Подбор: Приём на работу, продвижение по службе, перевод на другие должности	16
4. Отсутствие дискриминации при подборе кадров	18
II. Профессиональные свободы и гарантии	20
5. Свобода выражения мнения	20
6. Свобода образования профессиональных объединений	21
7. Свобода от любых форм постороннего воздействия	22
8. Защита от преследования и запугивания	24
9. Профессиональная неприкосновенность	25
III. Функции прокуратуры	27
10. Дискреционные полномочия	27
11. Права обвиняемого	29
12. Права и защита потерпевшего	32
13. Права и защита свидетеля	35
14. Общественная репутация	37
IV. Подотчётность и прозрачность деятельности	42
15. Подотчётность обществу	42
16. Внутренняя отчётность	43
17. Конфликты интересов	45
18. Кодекс профессиональной этики	46
19. Дисциплинарные расследования	47
V. Взаимодействие с участниками уголовного судопроизводства	49
20. Взаимодействие с судьями	49
21. Взаимодействие с органами МВД и другими следственными органами	50
22. Взаимодействие с представителями обвиняемого	54
23. Взаимодействие с общественностью/СМИ	57

24.	Международное сотрудничество.....	59
VI.	Финансирование и материально-техническая база.....	61
25.	Бюджетные ассигнования	61
26.	Материально-техническое обеспечение	63
27.	Эффективность.....	64
28.	Компенсации и льготы.....	67
	Список сокращений	71

Введение

Индекс реформы прокуратуры (ИРП) представляет собой инструментарий, разработанный Программой верховенства права Американской Ассоциацией Юристов (АВА). Основной задачей Индекса является анализ комплекса факторов, имеющих актуальное значение при проведении реформы прокуратуры в переходных государствах. В наше время, когда любые мероприятия по реформированию правовой и судебной системы получают гораздо больший общественный резонанс, чем это было прежде, ИРП оказывается весьма своевременным и актуальным аналитическим механизмом. ИРП даёт возможность АВА, её спонсорам и самим правительствам переходных государств на месте разрабатывать программы реформ, в наибольшей степени учитывающие особенности конкретных государств, и позволяет контролировать их ход в направлении формирования подотчётных обществу, эффективных и независимых органов прокуратуры.

Приступая к этому проекту, АВА исходила из того, что в мире сегодня отсутствует единство мнений по конкретным вопросам, связанным с реформой прокуратуры. Между правовыми культурами разных стран существуют различия, и таким образом одни вопросы приобретают большую, а другие – меньшую актуальность в зависимости от конкретных условий, сложившихся в том или ином государстве. Однако пятнадцатилетний опыт работы АВА по данной проблеме в различных точках земного шара позволяет ей прийти к выводу, что каждый из рассматриваемых здесь 28 факторов может дать ощутимый толчок ходу реформы прокурорской системы. Таким образом, исследование указанных факторов и создаёт ту базу, на которой собственно и строится вся программа технического содействия и анализируются важнейшие элементы процесса реформы.

С технической точки зрения, как тип аналитического инструментария ИРП отличается от других аналитических исследований подобного рода, таких как "Отчёты о правах человека" Государственного Департамента США и "Государства переходного периода" Фридом Хаус. В данном анализе *не* содержится описательного комментария, посвящённого общему состоянию прокурорской системы в стране. Задача предлагаемого анализа, – скорее, выявить конкретные условия, юридические положения и механизмы, сложившиеся на данный момент в системе прокуратуры страны, и установить, насколько точно они соотносятся с конкретными критериями реформы на момент анализа. Кроме того, предлагаемый анализ не носит характера научно-статистического обзора. Данный ИРП, прежде всего, является юридическим исследованием, в котором использованы различные источники информации о прокурорской системе страны.

Методология

АВА имела возможность в значительной мере опираться на Индекс судебной реформы и Индекс реформы правовой профессии, с точки зрения структурирования и анализа материала. Однако слабая исследованность вопросов правовой реформы заставляет сегодня в первую очередь обращаться к проблемам судебной системы, исключая все другие важные элементы правовой системы, такие как адвокатура и прокуратура. Как отмечает специалист по вопросам демократического строительства Томас Карозерс, «сторонники идеи верховенства закона склонны переводить верховенство закона в институциональную плоскость, делая основной акцент на системе судопроизводства». [Карозерс, *Содействие*

*распространению верховенства закона за рубежом: Проблема знания, серия «Верховенство закона» CEIP, № 34 (январь 2003 г.)]. Более того, как и в случае с Индексом судебной реформы, АВА пришла к выводу, что целый ряд факторов, связанных с оценкой прокурорской системы, трудно поддаётся количественному измерению, и что «упор на субъективные, а не на объективные критерии может оказаться... предметом критики» [ABA/CEELI, *Индекс судебной реформы: Пособие по оценке ИСР* (2001 г.)].*

С учётом этих обстоятельств и критических высказываний АВА включила в исследование как субъективные, так и объективные критерии и в основу исследованных критериев положила некоторые фундаментальные нормы, признанные в "Руководящих принципах ООН о роли прокуроров", "Стандарты профессиональной ответственности Международной ассоциации прокуроров и заявление об основных обязанностях и правах прокуроров", Рекомендации Совета Европы R(2000)19 "О роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия", а также "Стандарты Американской ассоциации юристов в области уголовного правосудия: Функция обвинения".

В работе над ИРП Американская ассоциация юристов могла во многом опираться на свой собственный опыт составления ИСР, ИРПП, а также разработок последних лет – аналитических инструментариев по CEDAW и торговле людьми.¹ Так, к примеру, в ИРП применён использованный в ИСР механизм оценки факторов в баллах. В этот раз, как и в случае с ИРПП, удалось избежать тяжёлых споров, развернувшихся в стране при работе над ИСР. Коротко говоря, и в ИСР, и в ИРПП, и теперь в ИРП используется принцип оценки каждого конкретного фактора в баллах. Каждый фактор, или утверждение, ИРП получает одну из трёх оценок: *положительную, нейтральную или отрицательную*. Данные оценки отражают лишь соответствие того или иного утверждения правилам и порядку, действующим в системе прокуратуры страны. В тех случаях, когда утверждение полностью соответствует реальному положению дел с данным вопросом в стране, данному утверждению присваивается "положительная" оценка. Если же картина по данному вопросу совершенно не соответствует предлагаемому утверждению, то тогда присваивается "отрицательная" оценка. Если ситуация в чём-то совпадает с утверждением, а в чём-то нет, то тогда присваивается "нейтральная" оценка. Так же, как ИСР и ИРПП, данный ИРП не преследует никакой цели дать общую оценку хода реформ в стране, поскольку любая попытка вывести некую совокупную оценку на основе предлагаемого метода может иметь обратный эффект.²

Результаты анализа по 28 параметрам собираются в стандартизированной форме в виде «Оценки ИРП по стране». По аналогии с ИСР и ИРПП, каждый фактор сопровождается оценкой его соответствия реальной ситуации и кратким описанием оснований для такого заключения. Кроме того, даётся и более углублённый анализ, в котором раскрываются детали по каждому конкретному вопросу. Каталогизация данных по этому принципу облегчает процесс включения их в общую базу данных и позволяет каждому пользователю этой базы легко

¹ CEDAW – Конвенция ООН "О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин". Данный инструментарий разработан CEELI в 2001-2002 гг. Аналитический инструментарий по вопросам торговли людьми, составленный в 2004-2005 гг., опирается на Протокол ООН против торговли людьми.

² Более подробно об этом см. Larkins, "Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis," 44 Am. J. Comp. L. 605, 611 (1996).

сопоставлять и сравнивать деятельность различных стран в конкретных областях, в том числе и по временным интервалам – по мере обновления ИРП – в рамках каждой из стран. Для заимствования оценочного принципа, ранее применённого в ИСР и ИРПП, – балльности и формата – послужили в основном две причины. Во-первых, простота. На основе испытанной методологии ИСР и ИРПП удалось ускорить процесс разработки ИРП. Во-вторых, принцип единообразия. Создание типовых форматов позволит АВА в конечном счёте связать всю информацию, полученную при помощи ИРП, с уже имеющимися данными ИСР и ИРПП. В итоге это позволит АВА составить более целостное представление о ходе правовой реформы по каждой стране.

Социологи могут здесь возразить в том смысле, что некоторые критерии можно лучше всего оценить лишь путём проведения опросов общественного мнения или в ходе подробных бесед с прокурорами, судьями и адвокатами юристами. По соображениям бюджета и времени АВА решила создать такую систему вопросов, чтобы можно было получить на них наиболее исчерпывающие ответы при проведении опроса ограниченного числа адвокатов, судей, журналистов и людей других профессий, подробно знакомых с правовой системой. В целом, ИРП подразумевает возможность быстрой работы с помощью одного или нескольких юристов, которые достаточно хорошо владеют информацией по стране и региону, занимаются сбором объективной информации и проводят беседы, необходимые для оценки каждого фактора.

ИРП задумывался для выполнения сразу нескольких задач. Во-первых, руководители правительств и различные политики в странах, где реализуется проект, могут использовать собранные данные для разработки мероприятий по осуществлению реформы прокуратуры с точки зрения очерёдности действий и их направлению. Во-вторых, АВА и другие организации, оказывающие содействие в сфере утверждения принципа верховенства закона, смогут пользоваться полученными с помощью ИРП результатами для составления более эффективных программ, связанных с совершенствованием системы прокуратуры в стране. В-третьих, ИРП сможет также предоставлять донорским организациям, политикам, НПО и международным организациям малодоступную информацию о структуре, характере и статусе системы прокуратуры в странах, где применяется ИРП. В-четвёртых, в сочетании с ИСР и ИРПП данный ИРП позволяет глубже понять, как принцип верховенства закона действует на практике. В-пятых, результаты, полученные с помощью ИРП, послужат толчком для развёртывания разъяснительной работы на местах – например, о роли прокуроров в демократическом обществе, о правах человека, о вопросах законотворчества, а также содействовать усилиям рядовых граждан по обеспечению соблюдения правительством международных стандартов, установленных для прокурорских работников.

Благодарность

АВА выражает признательность всей группе, занимавшейся разработкой концепции и составлением проекта ИРП, в том числе координаторам проекта: Саймону Конте, директору по программам и исследованиям Программы верховенства права АВА, Мэри Грир, старшему советнику по вопросам уголовного права Программы верховенства права АВА, а также замечательной исследовательской группе в составе Ясны Добричик, Малики Леварле, Лады Мирзалиевой, Джасприт Сайни и Гидеона Вигинтона. Кроме того, АВА выражает



искреннюю признательность целому ряду наших уважаемых коллег как по прошлой, так и по нынешней работе, – Венди Паттен, Карсону Клементсу, Ольге Руде, Андреа Весе и Монике Яворской за их вклад в настоящий проект.

На протяжении года работы над этим проектом свой вклад и полезные замечания внесли многие специалисты по вопросам реформы прокуратуры. В частности АВА выражает благодарность экспертной рабочей группе ИРП, оказавшей большую помощь в изменении первоначальной структуры и факторов ИРП, и лично Марку Дитриху, Бэрри Хэнкоку, Кристоферу Леману, Мартину Шёттайху, Ирвину Шварцу и Рае Бончевой, а также всем тем, кто прислал свои письменные замечания: Вассиму Харбу, Ву Юнг Шиму, Антонии Балканской и Феридану Ениси.

Аналитическая группа

Аналитическая группа "Кыргызстан, ИРП, 2007 г." работала во главе с Карлом Андерсоном, получая ощутимую поддержку со стороны сотрудников АВА в Бишкеке, Оше, Алматы и Вашингтоне, в том числе со стороны старшего советника по вопросам уголовного права Мэри Грир, директора по программам и исследованиям Саймона Конте, аналитика-исследователя Бреннера Аллена, регионального директора Карен Кендрик, директора программ по Кыргызстану Кристофера Крафчака, старшего юриста Азамата Керимбаева и юриста Анвара Муканбаева. Большую помощь и ценные рекомендации мы получили также со стороны генерального советника Международной ассоциации прокуроров Бэрри Хэнкока, выступившего в качестве консультанта аналитической группы по международным аспектам прокурорской службы. В основе выводов и анализа выполненной работы лежат собеседования, проведённые в Кыргызстане в феврале и марте 2007 г., а также соответствующие документы, которые были подвергнуты анализу в это же время. Записи бесед и закрытые списки лиц, с которыми проводились собеседования, находятся на электронном файле в АВА. Мы чрезвычайно благодарны всем тем людям, которые уделили нам своё время и оказали помощь в работе, дав своё согласие на проведение с ними собеседований в интересах данного проекта.

Резюме

Краткая характеристика полученных результатов

"Индекс реформы прокуратуры для Кыргызстана 2007 г." пришёлся на время беспрецедентных перемен в функциях прокурорской службы и системы уголовного правосудия в целом. Последние поправки в Конституцию и изменения в Уголовно-процессуальном кодексе обеспечили введение, впервые в истории этого государства, системы суда присяжных и передачу функций выдачи санкций на арест, что раньше являлось прерогативой прокуратуры, судебной ветви власти. Готовясь к грядущим значительным переменам, система прокуратуры стоит перед серьёзными проблемами. Существует общераспространённое мнение, что прокуратура подавляет инициативу своих сотрудников, подвержена внешним воздействиям и коррупции, лишена прозрачности, неподотчётна обществу и по ряду уголовных дел не может обеспечить адекватную защиту прав сторон. Отсутствие достаточных средств для выплаты достойной зарплаты, приобретения средств автоматизации, укрепления её материально-технической базы являются серьёзными препятствиями для эффективного осуществления её контрольных функций.

Как можно судить по Таблице соотношения факторов, Кыргызстан получил положительные баллы по трём из 28 факторов ИРП – свидетельство того, что в целом деятельность прокурорской системы и юридическая база соответствуют международным нормам. По четырнадцати факторам соотношение признано отрицательным, в том числе по одному отрицательному в каждом из шести разделов ИРП и по всем факторам в Разделе III "Функции прокуратуры". Остальные одиннадцать факторов получили нейтральные баллы. Ярко выраженная негативная тенденция в соотношении факторов должна стать предметом беспокойства и сигнализирует о необходимости серьёзного реформирования этих областей.

Сложная система оценки соотношения факторов явилась серьёзной проблемой для работы аналитической группы. В ряде случаев группа обращалась с запросами в Генеральную прокуратуру с просьбой представить официальные данные по таким вопросам, как постатейный бюджет прокуратуры в целом и её отдельных подразделений, штатное расписание, диаграммы и планы мероприятий, состояние находящихся в производстве дел, данные о вынесенных приговорах, в том числе обвинительных, а также полную информацию о дисциплинарных взысканиях. К сожалению, группа АВА получила лишь часть запрашиваемых материалов, а без такого рода информации группа была не в состоянии дать более точную оценку, которая опиралась бы на конкретные фактические данные.

Как будет отмечено в следующем разделе настоящего отчёта "Кыргызстан: Общие сведения", в функции прокуратуры входит не только задача преследования по конкретным уголовным правонарушениям, но за ней конституционно закреплены также полномочия по надзору за точным и единообразным исполнением законодательных актов органами государственной власти. Значительные силы прокуратуры направлены на выполнение именно этой функции, которая, как таковая, не имеет ничего общего с задачей уголовного преследования. Поскольку аналитический инструмент ИРП исключительно направлен на рассмотрение функции уголовного преследования, то он лишь в минимальной степени касается успехов и неудач прокуратуры в сфере надзора за исполнением законодательных актов исполнительной ветвью власти.

Положительные моменты, отмеченные в "ИРП, Кыргызстан, 2007 г."

- **Законы, регулирующие профессиональную неприкосновенность прокуроров, обеспечивают необходимый баланс** между защитой деятельности прокуроров и их персональной ответственностью за уголовные преступления, не связанные с выполнением служебных обязанностей. Однако возникают сомнения в том, действительно ли прокуроры привлекаются к ответственности за совершение уголовных преступлений, в связи с существующим мнением о наличии коррупции в системе прокуратуры.
- **Кодекс профессиональной этики прокурорских работников и механизм его реализации представляются достаточно широкими с чётко определёнными процедурами.** Кодексом охвачен широкий круг вопросов, в том числе общая этика поведения, конфликты интересов и поведение при исполнении служебных обязанностей. К сожалению, профессиональная подготовка прокуроров в области этики носит весьма ограниченный характер. Кодекс следовало бы также скорректировать с тем, чтобы однозначно запретить общение прокуроров с судьями в отсутствие адвокатов.
- Что касается **международного сотрудничества**, то **прокуратура придаёт большое значение вопросам оказания двусторонней правовой помощи и оперативного решения вопросов экстрадиции. Прокуратура является участником официальных региональных ассоциаций прокурорских работников.** При финансовой донорской поддержке продолжает расширяться система профессиональной подготовки в области международного законодательства, связанного с защитой прав человека и борьбой с транснациональными преступлениями.
- По утверждениям прокурорских работников, они в целом **пользуются защитой от угроз физической расправы, уголовного преследования и других форм запугивания при исполнении служебных обязанностей.** Законы, обеспечивающие защиту работникам прокуратуры представляются вполне достаточными.

Основные проблемы, отмеченные в "ИРП, Кыргызстан, 2007 г."

- В обществе широко бытует представление о том, что возможности прокуратуры в выполнении ею своих профессиональных обязанностей ограничены **неправомерным воздействием на неё как со стороны органов прокуратуры, так и не связанных с прокуратурой органов власти**, несмотря на ряд положений законов, прямо запрещающих подобные действия. Судя по отдельным утверждениям, вмешательство происходит со стороны вышестоящих прокуратур, государственных учреждений, а также представителей выборных органов власти. Кроме того, прокуроры иногда испытывают воздействие и со стороны бизнес-структур.
- Деятельность прокуратуры в целом оценивается как **неадекватная в области борьбы с коррупцией, произволом милиции и нарушении прав человека.** Вызывает тревогу распространённое мнение о том, что

работники прокуратуры вовлечены в коррупцию или, по крайней мере, смотрят на эти случаи сквозь пальцы, так же как и на случаи нарушения прав человека государственными служащими. Количество осуждённых по делам, связанным с коррупцией, гораздо меньше, чем того требует масштаб проблемы. Силы и средства, выделяемые на расследование дел о коррупции и нарушениях прав человека, по ряду свидетельств, просто ничтожны, чтобы можно было рассчитывать на улучшение ситуации в этой сфере.

- Серьёзную тревогу вызывает характер **взаимоотношений прокурорских работников с другими участниками системы уголовного производства, в том числе с работниками милиции, судьями, потерпевшими, свидетелями и обвиняемыми**. Работников прокуратуры обвиняют в том, что они не реагируют должным образом на нужды и проблемы, с которыми сталкиваются потерпевшие и свидетели, и в качестве причины этого указывается слабость их профессиональной подготовки в этих областях. Они подвергаются критике за то, что осуществляют слабый надзор за ходом расследования органами МВД и особенно за процессом законного получения доказательств.
- Прокуратура воспринимается в обществе как **чрезвычайно бюрократизированная организация, построенная на принципах необоснованно строгой иерархии, и инициатива рядовых прокуроров, предоставленная им законом, полностью перекрывается воздействием со стороны вышестоящих прокуроров**. По словам как работников самой правовой системы, так и представителей гражданского общества, прокуратура – это монолитно сплочённая организация, непрозрачная и неподотчётная обществу и неохотно идущая на контакты с прессой.
- Бюджетные ассигнования за последние несколько лет были значительно урезаны правительством и парламентом. **Финансирование в области заработной платы, ремонта служебных помещений, обеспечения оргтехники представляется недостаточным для выполнения прокуратурой её прямых функций**. Вместе с тем, распыление сил и средств для выполнения прокуратурой несвойственных ей функций отрицательно сказывается на её способности адекватно бороться с преступностью и осуществлять надзор за ходом предварительных расследований.

Кыргызстан: Общие сведения

Правовой аспект

Кыргызская Республика (Кыргызстан) расположена в Центральной Азии и ранее входила в состав Советского Союза. Расположенная в глубине континента и в гористой местности, она граничит на севере с Казахстаном, на западе с Узбекистаном, на юго-западе с Таджикистаном и на юго-востоке с Китайской Народной Республикой. Площадь страны составляет 198 тыс. кв. километров, а полиэтничное население – 5 213 898 (по данным 2006 г.), которое в основном состоит из этнических кыргызов, но имеет значительное число этнических узбеков и русских. Кыргызстан имеет семь областей, 43 района и города, а также столицу в г. Бишкек.

Согласно Конституции, Кыргызстан является суверенным, единым, демократическим, правовым социальным государством, построенном на принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Главой государства является президент, избираемый сроком на пять лет. Однопалатный парламент (Жогорку Кенеш) является постоянно действующим высшим представительным органом страны, осуществляющим законодательную власть наряду с некоторыми административными функциями. Исполнительная власть осуществляется правительством Кыргызстана, состоящим из министерств и ведомств. Судебная власть отправляется в рамках двух достаточно обособленных систем: Конституционного Суда и судов общей юрисдикции.

Кыргызстан получил независимость от бывшего Советского Союза 31 августа 1991 г. Первым президентом независимого Кыргызстана был избран Аскар Акаев, в прошлом физик, возглавлявший республиканскую Академию наук. Первая конституция после обретения независимости была принята 5 мая 1993 г., в редакцию которой затем вносились поправки в 1996, 1998, 2001 и 2003 гг. Несмотря на то, что Кыргызстан пользовался репутацией "островка демократии" во всём регионе, после поправок в конституцию 2003 г. полномочия парламента и правительства были ограничены в пользу президента, что привело к постепенной концентрации власти в руках президента и ослаблению роли гражданского общества. Президент Акаев оставался у власти вплоть до 24 марта 2005 г., когда он был отстранён от должности в ходе так называемой "тюльпановой революции".

Вслед за падением правительства Акаева и избранием Курманбека Бакиева в качестве нового президента (10 июля 2005 г.) новое руководство страны вместе с общественными организациями взяло курс на проведение широких конституционных, политических и экономических реформ. Новая редакция Конституции, принятая 30 декабря 2006 г., стала второй по счёту Конституцией, принятой парламентом Кыргызстана в течение двух месяцев. Её принятие явилось кульминационным пунктом полуторалетнего процесса конституционной реформы, характеризующегося отсутствием целенаправленности и прозрачности. Те скоропалительность и частота, с которыми Конституция подвергалась изменениям в конце 2006 г., подорвали престиж Конституции и значение предыдущих – в целом положительных – перемен.

В момент пребывания аналитической группы в Кыргызстане (февраль-март 2007 г.) оппозиционные группировки призывали президента Бакиева уйти в отставку, обвиняя его в неуважении тех идеалов, которые лежали в основе

мартовских событий 2005 г. На первые числа апреля 2007 г. были запланированы бессрочные массовые митинги с требованием досрочных президентских выборов, формирования коалиционного правительства, немедленного проведения конституционной реформы и искоренения коррупции. Несмотря на выраженную президентом Бакиевым готовность к продолжению конституционной реформы и сокращению полномочий исполнительной власти в пользу парламента, судьба последней Конституции оставалась весьма и весьма неопределённой.

Вследствие неясности того, что может произойти с редакцией действующей Конституции, в период подготовки данных материалов в Кыргызстане и в ожидании принятия новых уголовно-процессуальных и других законодательных положений в соответствии с нормами последней Конституции, аналитическая группа решила включить в свои материалы все законы и поправки, действующие по состоянию на 31 марта 2007 г., и сделать, где это необходимо, ссылки на возможные изменения в документах, которые готовились в то время.

Несмотря на все усилия Кыргызстана в его борьбе за построение свободного от коррупции общества, его система уголовного правосудия по-прежнему страдает отсутствием необходимой объективности и предсказуемости, при которых она обладала бы способностью эффективно расследовать и раскрывать находящиеся в её производстве дела. В Кыргызстане не сложилось системы уголовного правосудия, которая была бы свободна от коррупции в её собственных рядах, включая судебную систему, прокуратуру, органы внутренних дел и адвокатуру.

Несмотря на значительные усилия по устранению советского уголовно-процессуального наследия, предпринятые за последние десять лет, целый ряд новых законодательных положений больше соответствует модели "репрессивного правосудия". Многие из таких положений не всегда напрямую противоречат международным стандартам, но по-своему отражают "остаточные элементы", от которых современному демократическому государству следовало бы отказаться в своей уголовно-правовой практике.

История прокурорской службы

Прокуратура Кыргызстана,³ как и её образец – прокуратура СССР – являлась органом абсолютистской формы правления, выполнявшим контрольные функции исполнительной власти. Она не предназначалась для защиты прав и свобод человека, каковой её нередко представляла официальная пропаганда. Большевистское правительство Советской России в 1917 г. упразднило прокуратуру лишь для того, чтобы восстановить её уже в 1922 году. В те годы большевики "предоставили [прокуратуре] полномочия по надзору за законностью действий должностных лиц административных учреждений, ведомств и граждан", а также по поддержанию государственного обвинения при рассмотрении уголовных дел. Gordon Smith, *Reforming the Russian Legal System*, "Реформирование российской правовой системы", 105 (1996). Более того, "в период нахождения у власти Иосифа Сталина и его генерального прокурора Андрея Вышинского прокуратура сосредоточила все свои силы почти исключительно на принципе государственного

³ В целях последовательности перевода русского термина "прокуратура" и единообразности в понимании его юридического аспекта было решено переводить этот термин везде в данном исследовании как "Прокуратура", хотя английские варианты в различных справочных материалах называют её "Procurator's Office", "Prosecutor's Office", "Public Prosecutor's Office" или "Prokuratura".

принуждения" и "устранении всех оппонентов Сталина". Smith at 106. В соответствии с законодательством СССР, прокуратура считалась системой, независимой от исполнительной, законодательной и судебной власти, и, вне всякого сомнения, являлась самым влиятельным органом в системе отправления правосудия. "Её полномочия и престиж продолжали возрастать и после смерти Сталина" Smith at 108. Прокурор не только выполнял надзор за ходом следствия по уголовным делам и проводил следствие по особо важным делам, но и поддерживал государственное обвинение в суде. На стадии предварительного расследования прокурор выполнял псевдо-судебные функции, давая санкции на арест, задержание, обыск, арест имущества и прослушивание.

Прокуратура Кыргызстана продолжает чрезвычайно доминировать в процессе отправления правосудия до сих пор. Она по-прежнему осуществляет надзорные функции и оказывает несоразмерное влияние как на ход досудебного производства, так и течение судебного разбирательства. Действительно, "в компетенцию прокуратуры входит не только поддержание государственного обвинения в суде, но и в качестве первостепенной задачи – осуществление надзора в пределах своих полномочий за точным и единообразным исполнением законодательных актов... Эта особенность прослеживается на всём пространстве центральноазиатского региона и в других странах СНГ и является отражением советской системы прокуратуры". REPORT SUBMITTED BY THE SPECIAL RAPPORTEUR ON THE INDEPENDENCE OF JUDGES AND LAWYERS, LEANDRO DESPOUY, ON HIS MISSION TO KYRGYZSTAN (18 to 22 September, 1 October 2005).

Юридические основания для нынешнего статуса, роли, сферы действия и структуры прокуратуры в Кыргызской Республике установлены в ст. 77 самой последней редакции Конституции Кыргызской Республики от 30 декабря 2006 г. (в дальнейшем именуемой "Конституция 2006 г."), Законе о прокуратуре Кыргызской Республики от 18 декабря 1993 г. (в дальнейшем "ЗАКОН О ПРОКУРАТУРЕ"), Положении о военной прокуратуре Кыргызской Республики от 4 мая 1994 г. (в дальнейшем "Положение о военной прокуратуре") и в других законодательных актах. Соответствующие процедурные вопросы прокурорской деятельности отражены в Уголовно-процессуальном кодексе от 30 июня 1999 г. (далее "Уголовно-процессуальный кодекс"). Согласно законодательству Кыргызстана, прокуратура несёт ответственность за точное и единообразное исполнение законов и других нормативно-правовых актов, в том числе выпущенных органами исполнительной власти. Органы прокуратуры, кроме того, осуществляют уголовное преследование.

Систему органов прокуратуры Кыргызской Республики образуют: Генеральная прокуратура, областные прокуратуры, отдельная прокуратура г. Бишкек и военная прокуратура; межрайонные, городские, районные и приравненные к ним специализированные прокуратуры. В качестве элемента централизованной государственной власти,⁴ прокуратура является единой государственной структурой, построенной по принципу строгой иерархии. Каждый прокурор подотчётен своему вышестоящему прокурору и Генеральному прокурору Кыргызской Республики. Вышестоящий прокурор обеспечивает соблюдение закона и осуществляет контрольно-административные функции. Он может отменить

⁴ Согласно Конституции, действовавшей до Конституции 2006 г., прокуратура причислялась к органам исполнительной власти.

решения нижестоящих прокуроров. В данное время в 67 прокуратурах, действующих по всей стране, работает около 720 прокуроров.⁵

Несмотря на то, что Законом о прокуратуре в основном сохраняется старая система надзорных полномочий, не так давно был достигнут некоторый прогресс в развитии института судебного контроля на стадии следствия. Право выдачи санкций на арест, задержание, обыск и арест имущества по Конституции 2006 г. передаётся от прокуратуры судам.

Условия прохождения службы

Основные требования

Прокурорами и следователями могут быть: i) граждане Кыргызской Республики, ii) имеющие высшее юридическое образование, iii) обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, пригодные по состоянию здоровья для работы в органах прокуратуры.

Лицо не может быть принято на службу в органы прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно:

- имеет гражданство иностранного государства;
- признано решением суда недееспособным;
- лишено решением суда права занимать государственные должности на государственной службе в течение определенного срока;
- имело или имеет судимость, не снятую или не погашенную в установленном законом порядке;
- имеет заболевание, которое, согласно медицинскому заключению, препятствует исполнению им служебных обязанностей;
- состоит в близком родстве (родители, супруг(а), братья, сестры и дети) с работником органа прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности связано с использованием таких сведений.

На должность Генерального прокурора Кыргызской Республики назначаются лица не моложе 40 и не старше 65 лет, имеющие стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет. На должности заместителей Генерального прокурора Кыргызской Республики, прокуроров областей, города Бишкек или военного прокурора назначаются лица, не моложе 35 и не старше 60 лет, имеющие стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет. На должности же прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров могут претендовать лица не моложе 30 лет, имеющие такой же стаж работы не менее 5 лет. Лица, окончившие высшие учебные заведения и не имеющие опыта практической работы

⁵ В целях данного исследования и в соответствии со ст. 45 Закона о прокуратуре, под термином "прокурор" следует понимать Генерального прокурора, его заместителей, всех нижестоящих прокуроров и их заместителей, начальников управлений и отделов, старших помощников, помощников, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов, действующих в пределах своей компетенции.



по специальности, в обязательном порядке проходят стажировку в органах прокуратуры в течение года, на них распространяются все права и обязанности работника прокуратуры.

Назначение на должность и прохождение службы

По действующему законодательству, Генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от должности Президентом с согласия парламента. Заместители Генерального прокурора и Военный прокурор назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по представлению Генерального прокурора. Генеральный прокурор назначает на должность и освобождает от должности следующих сотрудников прокуратуры:

- в Генеральной прокуратуре: – директора учебного центра по повышению квалификации прокурорских работников, начальников управлений, отделов и их заместителей, заместителя директора учебного центра, старших помощников и помощников Генерального прокурора, старших прокуроров, прокуроров управлений, отделов, учебного центра, старших следователей и следователей по особо важным делам, специалистов-консультантов, главного бухгалтера;
- прокуроров областей, прокурора города Бишкек, прокуроров специализированной прокуратуры, их заместителей, заместителей военного прокурора Кыргызской Республики, начальников отделов и старших помощников прокуроров областей, города Бишкек и военной прокуратуры по представлению соответствующих прокуроров;
- прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров по представлению вышестоящих прокуроров.

Срок полномочий Генерального прокурора Кыргызской Республики – семь лет, прокуроров областей, городов, районов и приравненных к ним прокуроров – пять лет. Прокуроры областей, городов, районов не могут занимать свою должность более двух сроков подряд в одном административно-территориальном регионе. Прокуроры в течение срока полномочий могут быть освобождены от занимаемой должности по целому ряду причин, в том числе в связи с невозможностью исполнять обязанности по состоянию здоровья или по результатам аттестации, в случае вступления в законную силу приговора суда за совершенное преступление. ЗАКОН О ПРОКУРАТУРЕ, ст. 8-11.

Профессиональная подготовка

Действующая система непрерывного обучения и повышения квалификации работников (далее НОПК) включает в себя индивидуальную и групповую учебу по специальным планам в Центре профессиональной подготовки Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики (далее ЦПП) и постоянно действующих территориальных, региональных и зональных учебно-методических семинарах, а также стажировку в вышестоящих органах прокуратуры. ЦПП был образован 12 сентября 2005 г. в качестве учебного подразделения Генеральной прокуратуры. Согласно его Уставу,⁶ ЦПП является самостоятельным юридическим лицом, учрежденным Генеральной прокуратурой. ЦПП представляет собой хорошо оборудованное учебное заведение, расположенное в г. Бишкек.

⁶ Устав ЦПП зарегистрирован в Министерстве юстиции 22 сентября 2005 г., Свидетельство № 53850-3301-У-е.

Проект "Кыргызстан, ИРП, 2007". Анализ

Хотя соотношения, приведённые в данном исследовании, и могут дать относительное представление о положении дел по отдельным рассматриваемым здесь вопросам, всё же АВА хотела бы подчеркнуть, что соотношение факторов будет иметь наибольшую ценность лишь при его анализе в сочетании с основным материалом, и АВА считает, что относительное значение отдельных соотношений является предметом, требующим дальнейшего изучения. Поэтому АВА будет рада получить любые замечания и сведения, которые позволят ей уточнить и детализировать общую картину по отдельным вопросам в дальнейших оценках ИРП. АВА считает, что оценка ИРП должна стать элементом постоянной работы по текущему отслеживанию и оценке мероприятий, проводимых в рамках процесса реформ.

Таблица соотношения факторов

I. Основные требования, подбор и подготовка кадров		
Фактор 1	Юридическое образование	Отрицательное
Фактор 2	Непрерывное обучение и повышение квалификации	Нейтральное
Фактор 3	Подбор: Приём на работу, продвижение по службе, перевод на другие должности	Нейтральное
Фактор 4	Отсутствие дискриминации при подборе кадров	Нейтральное
II. Профессиональные свободы и гарантии		
Фактор 5	Свобода выражения мнения	Нейтральное
Фактор 6	Свобода образования профессиональных объединений	Нейтральное
Фактор 7	Свобода от любых форм постороннего воздействия	Отрицательное
Фактор 8	Защита от преследования и запугивания	Положительное
Фактор 9	Профессиональная неприкосновенность	Положительное
III. Функции прокуратуры		
Фактор 10	Дискреционные полномочия	Отрицательное
Фактор 11	Права обвиняемого	Отрицательное
Фактор 12	Права и защита потерпевшего	Отрицательное
Фактор 13	Права и защита свидетеля	Отрицательное
Фактор 14	Общественная репутация	Отрицательное
IV. Подотчётность и прозрачность деятельности		

Фактор 15	Подотчётность обществу	Отрицательное
Фактор 16	Внутренняя отчётность	Нейтральное
Фактор 17	Конфликты интересов	Нейтральное
Фактор 18	Кодекс профессиональной этики	Нейтральное
Фактор 19	Дисциплинарные расследования	Нейтральное
V. Взаимодействие с участниками уголовного судопроизводства		
Фактор 20	Взаимодействие с судьями	Отрицательное
Фактор 21	Взаимодействие с органами МВД и другими следственными органами	Отрицательное
Фактор 22	Взаимодействие с представителями обвиняемого	Отрицательное
Фактор 23	Взаимодействие с общественностью/СМИ	Отрицательное
Фактор 24	Международное сотрудничество	Положительное
VI. Финансирование и материально-техническая база		
Фактор 25	Бюджетные ассигнования	Нейтральное
Фактор 26	Материально-техническое обеспечение	Отрицательное
Фактор 27	Эффективность	Нейтральное
Фактор 28	Компенсации и льготы	Отрицательное

I. Основные требования, подбор и подготовка кадров

Фактор 1: Юридическое образование

Прокуроры имеют надлежащие юридическое образование и профессиональную подготовку для выполнения своих служебных обязанностей; им разъясняется, что они должны принципиально и с соблюдением правил профессиональной этики относиться к выполнению своих должностных обязанностей, обеспечивать защиту прав подозреваемого и потерпевшего, соблюдать права человека и основные свободы, гарантированные международным правом.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
<p>Хотя прокурор и должен иметь высшее юридическое образование, качество профессиональной подготовки не у всех одинаковое вследствие обилия юридических отделений вузов страны, количество которых не регулировалось в последние годы. В этой ситуации Министерство образования Кыргызской Республики издало приказ об укрупнении, а в ряде случаев и закрытии некоторых юридических факультетов. Программы совершенствования профессиональных навыков юриста осуществляются за счёт донорских средств и весьма малочисленны. Отсутствие официальных учебников, написанных на кыргызском языке, и откровенная коррупция при выставлении оценок представляют серьёзную угрозу для системы профессиональной подготовки юридических кадров.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Согласно ст. 34 Закона о прокуратуре, одним из основных условий работы в качестве прокурора является требование, чтобы прокурор являлся "гражданином Кыргызской Республики, имеющим высшее юридическое образование".

В большинстве юридических вузов страны предполагается 4-5-летний курс обучения. В вузах с 5-летним курсом обучения от студентов требуется защита диплома. Уголовное право, уголовный процесс и конституционное право являются обязательными для всех вузов страны учебными дисциплинами. По первым двум дисциплинам студенты проходят 378 и 240 часов обучения соответственно в течение четырёх семестров. По последнему предмету – 240 часов (в течение двух семестров). В число обязательных дисциплин также входят криминология, криминалистика и судебная экспертиза. *Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования, 2003 г.*

Учебное время разбито на лекции и семинары. В большинстве вузов этика и законодательство, посвящённое правам человека, являются факультативными дисциплинами, в то время как общий список предметов насчитывает 24 дисциплины. В рамках 4-летней программы предусматривается практика в течение шести недель. Там же. В вузах с пятилетней программой обучения предусматривается прохождение практики в течение трёх недель (ознакомительная), одного месяца (производственная) и двух месяцев (преддипломная) соответственно на втором, третьем курсах и перед защитой диплома. *Временный государственный образовательный стандарт высшего*

профессионального образования, 2004 г. Указанные практики могут проводиться в прокуратуре, хотя трёхнедельный срок практики требует прохождения не только в органах прокуратуры, но и в судебных и следственных органах.

С момента распада СССР в Кыргызстане наблюдался рост числа юридических вузов. Между тем, общераспространённым считается мнение, что в результате этого качество юридического образования в целом по стране упало. Как указывалось в ИНДЕКСЕ РЕФОРМЫ ПРАВОВОЙ ПРОФЕССИИ ABA/CEELI 2004 года (далее – ИРПП), была проведена работа по укреплению большинства вузов страны в соответствии с *Указом Президента Кыргызской Республики от 12 августа 2003 г. № 264 "О создании Кыргызской Государственной Юридической Академии"*. Тем не менее, по состоянию на июль 2006 г. в стране продолжают действовать около 18 вузов, осуществляющих подготовку специалистов по юридическим профессиям. Все они находятся в подчинении Министерства образования, науки и молодёжной политики (далее – Министерство образования).

В июле 2006 г. Министерство образования издало приказ о закрытии ряда юридических вузов и укреплении остальных в целях сокращения сохраняющегося, по мнению многих, переизбытка юридических вузов. В числе подлежащих закрытию вузов оказались Кыргызско-Казахская академия права и государственной службы, Ошский филиал Московского института предпринимательства и права, а также Институт права, бизнеса и компьютерных технологий в г. Жалалабат. *Приказ Министерства образования от 7 ноября 2006 г. № 451/1*. Некоторое время назад ряд подлежащих закрытию или укрупнению юридических вузов обжаловал этот приказ, и пока все они продолжают действовать.

Кроме этого, существует ещё несколько вопросов, влияющих на качество юридического образования. Несмотря на рекомендацию Министерства образования о том, чтобы 30% преподавательского состава каждого юридического вуза имело учёную степень в области права, на настоящий момент во всей стране число преподавателей, имеющих степень кандидата наук, явно недостаточно, а количество докторов наук вообще ничтожно. Тем не менее, студенты в целом положительно отзываются о своих преподавателях, отмечая их компетентность, отзывчивость на их просьбы и готовность обсуждать вопросы, связанные с текущими изменениями законодательных и нормативных актов.

Большинство студентов располагает необходимыми правовыми документами, однако доступ к компьютерным базам данных, а также базам данных, размещённым в Интернете, имеется лишь в некоторых частных вузах. Почти все материалы написаны на русском языке. И студенты, и педагоги жалуются на то, что отсутствие материалов, составленных на кыргызском языке, отрицательно сказывается на учебном процессе. Поскольку всё меньше и меньше студентов, обучающихся в юридических вузах, владеет русским языком, отсутствие документов на кыргызском языке действительно представляет собой серьёзную проблему делу подготовки юридических кадров в будущем.

В большинстве вузов проводятся занятия, задачей которых является привитие студентам практических профессиональных навыков. В число занятий такого рода входят учебные судебные процессы, игровые процессы, а также клиники уголовно-правовой защиты. Большинство из них проводятся в рамках программ донорской помощи. Возможности для участия в этих программах достаточно ограничены, и включение в программы происходит на конкурсной основе в достаточно острой борьбе. Большинство поступающих на работу в органы прокуратуры – это

выпускники Кыргызского Государственного университета, где занятий по привитию практических профессиональных навыков не так много, а по некоторым дисциплинам практические занятия отсутствуют вообще. Требование о прохождении практики в целом оценивается положительно, но существует большой разброс мнений в оценке практики, организуемой в Генеральной прокуратуре. Существует мнение, что в одних организациях практика носит информативный характер и отмечается её ценность с точки зрения профессиональной подготовки, в других же организациях она даёт лишь опыт работы чисто административного характера.

Самым острым вопросом, влияющим на качество юридического образования, является коррупция. Студенты, педагоги, адвокаты, прокуроры и судьи – все одинаково подтвердили, что коррупция при выставлении оценок является серьёзной проблемой. Хотя это и нелегко подтвердить количественными эмпирическими данными, лица, с которыми проводилось собеседование, утверждали, что от 1/5 до половины педагогов и студентов занимаются куплей-продажей оценок. Самой распространённой практикой является, когда во время экзамена студент вручает преподавателю зачётную книжку с вложенными туда деньгами. Среди сочетания факторов, порождающих эту проблему, находятся низкие зарплаты педагогов, а также слабая подготовленность и посещаемость студентов. Во многих вузах борьба с коррупцией является одной из самых первоочередных задач.

За некоторыми исключениями, судьи, адвокаты и прокуроры считают, что выпускники юридических вузов не готовы к работе в прокуратуре. Многие респонденты высказали опасение, что выпускники не окажутся в состоянии компетентно исполнять свои обязанности при внедрении состязательного принципа, предусмотренного последними конституционными поправками.

Фактор 2: Непрерывное обучение и повышение квалификации

Для поддержания на необходимом уровне и достижения наивысшего уровня профессионализма и знаний в области права прокуроры проходят систему непрерывного обучения и повышения квалификации (НОПК). Государство обеспечивает возможности для получения полноценного НОПК на основе профессионально подготовленной программы по конкретным вопросам и тесно увязанной с практической работой прокурора в свете последних изменений законодательства и общественной жизни.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
<p>НОПК не является обязательным требованием для прокуроров, но считается решающим в области повышения квалификации. Не так давно в Кыргызстане был создан Центр профессиональной подготовки (ЦПП), обеспечивающий подготовку в производстве дел, расследовании тяжких и международных преступлений. Хотя сегодня Центр и обладает весьма скромными возможностями в деле подготовки прокурорских работников, он получает щедрую донорскую поддержку и готов к расширению своей деятельности. Первый год стажировки получил высокую оценку, так как он позволяет устранить разрыв между академической подготовкой и юридической практикой.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Согласно ст. 14 Раздела IV Положения о порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики (*утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 6 февраля 2001 г. УП № 48; в редакции Указа Президента Кыргызской Республики от 19 апреля 2003 г. УП № 132*) [далее – *Положение о порядке прохождения службы*] определяется, что поддержание уровня квалификации и повышение квалификации являются важнейшей служебной обязанностью каждого прокурора. Государством также учреждён Центр профессиональной подготовки в целях обучения и повышения квалификации. См. Концепцию развития органов прокуратуры Кыргызской Республики (*утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 марта 2003 г. № 101*) и Устав Центра профессиональной подготовки Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики (*утвержден Приказом Генерального прокурора Кыргызской Республики от 12 сентября 2005 г. № 22/14*).

Законом о прокуратуре предусматривается, что выпускники юридических вузов, поступающие на работу в прокуратуру, "проходят в органах прокуратуры стажировку в течение года, на них распространяются все права и обязанности соответствующего работника прокуратуры". ЗАКОН О ПРОКУРАТУРЕ, ст. 34. Молодые прокуроры распределяются в основном в районные прокуратуры, где прокурором района к ним прикрепляется специальный наставник-юрист. Должен составляться личный учебный план, включающий в себя работу в следственных и прокурорских подразделениях. Только Генеральный прокурор имеет право сократить срок стажировки прокурора или освободить его от неё вообще. Там же.

Вопросы непрерывного образования, помимо стажировки, входят в круг основных обязанностей Центра профессиональной подготовки (далее ЦПП). Согласно Приказу № 18 Генерального прокурора Кыргызской Республики от 1 июня 2006 г. (*О мерах по совершенствованию системы обучения, повышения квалификации и стажирования прокурорско-следственных работников*) [далее – *Приказ 18*], каждый прокурор обязан проходить обучение не менее одного раза каждые пять лет. Приказом 18 устанавливаются следующие задачи ЦПП:

- "при составлении программ и тематических планов учитывать рекомендации подразделений Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, потребности и предложения военной и специализированных прокуратур, прокуратур областей, г. Бишкек и г. Ош, а также предложения и замечания слушателей, обучающихся в указанных учебных центрах;
- обеспечить обязательное включение в каждый цикл обучающих программ занятий по вопросам соблюдения прав человека в соответствии с международными стандартами;
- активно использовать новые формы обучения, направленные на лучшее усвоение учебного материала, внедрение новейших обучающих, в том числе, информационных технологий;
- привлекать к учебному процессу для чтения лекций, проведения практических занятий, деловых игр наиболее профессионально подготовленных прокуроров и следователей, профессорско-преподавательский состав вузов, работников судов и адвокатуры, сотрудников центров судебных экспертиз, психологов, ученых- юристов;
- организовывать прохождение учебной практики в органах прокуратуры студентами юридических вузов на основании соответствующих договоров;

- устанавливать и осуществлять сотрудничество с научными, учебными и профессиональными учреждениями Кыргызской Республики и зарубежных государств в соответствии с Договорами (соглашениями), заключенными в установленном порядке;
- осуществлять переобучение прокурорско-следственных работников не прошедших аттестацию, направленных соответствующими руководителями прокуратур, по индивидуальным специальным планам;
- оказывать методическую, консультативную помощь в организации работы региональным учебным центрам;
- организовать адаптированную к условиям Кыргызской Республики научно-методологическую базу Центра, издание и обеспечение соответствующей литературой и пособиями всех региональных подразделений, налаживание в них полноценного и систематического процесса повышения квалификации прокурорских работников;
- принять меры к созданию категории практических работников органов прокуратуры, способных организовывать и проводить обучающие занятия (тренеров) как в самом Центре, так и на местах;
- обеспечить обязательное включение в обучающие программы (в зависимости от потребностей региона или категории сотрудников) изучение государственного, официального, английского и иных языков;
- оказывать содействие всем структурным подразделениям органов прокуратуры в совершенствовании традиционных и новых отраслей прокурорского надзора и следствия, организации и проведении научных исследований по актуальным для органов прокуратуры направлениям, проведении различных конференций, семинаров и тренингов;
- содействовать разработке предложений для внесения изменений и дополнений в законодательные акты, организации научных разработок по проблемам прокурорского надзора ...” Там же, п. 7.

Полностью Приказ 18 пока не выполнен. ЦПП открылся в декабре 2005 г. в Бишкеке (предусмотрено также создание региональных центров). Открытие ЦПП - это самое последнее из мероприятий по организации системы обучения для работников прокуратуры. За исключением короткого периода в 2003 г. у прокуроров отсутствовал государственный учебный центр с 2001 г.

В течение всего первого года работы в 2006 г. обучение в ЦПП прошли 255 прокурорских работников. Были организованы семинары продолжительностью от двух дней до двух недель. Семинары и тренинги проводились по следующим темам: борьба с терроризмом и коррупцией, права беженцев, экономические преступления, а также расследование и поддержка государственного обвинения по тяжким преступлениям. Несколько курсов было прочитано по вопросам ведения дел и роли прокурора в обеспечении законности. Прокурорам, выполняющим надзорные функции, были прочитаны специализированные курсы по менеджменту. Очень незначительное число семинаров состоялось совместно с органами МВД. Тренинги проводились преподавателями юридических вузов, старшими прокурорами, а также прокурорами и экспертами, приглашенными из-за рубежа. При организации этих семинаров ЦПП получал существенную международную донорскую помощь по линии ABA, USAID, OPDAT, ПРООН, ОБСЕ и др. При международной донорской поддержке были организованы стажировки в Казахстане, России и др. странах.

Пытаясь действовать во исполнение Приказа 18, ЦПП оставался крайне ограничен в средствах. В 2006 г. из средств государственного бюджета он получил

ассигнования, которые едва покрывали расходы на коммунальные услуги, текущее содержание и зарплату восьми его сотрудников. Не хватает средств на публикацию и размножение учебных материалов. Если кабинет учебных судебных процессов действует, то кабинет судебно-баллистической экспертизы всё ещё остаётся необорудованным. Штат старших преподавателей до сих пор не укомплектован. Хотя имеются компьютеры, они не организованы в единую внутреннюю сеть и не подключены к Интернету. ЦПП способен обеспечить единовременную подготовку лишь 25 человек.

Большинство респондентов сходились во мнении, что система непрерывного обучения и повышения квалификации в том виде, в каком она функционирует сегодня, не отвечает предъявляемым требованиям. Отсутствуют юридически прописанные требования по ежегодному проведению НОПК, и даже Приказ 18 не указывает, сколько конкретно часов НОПК каждый прокурор должен проходить раз в пять лет. Отсутствуют единые правила и порядок отбора тематики, состава слушателей, критерии оценки, а также анализ потребностей в подготовке прокурорских кадров. Большинство прокуроров подтвердили, что необходимо увеличить количество стажировок в Казахстан и Россию для изучения вопросов налогообложения, таможенной службы, отмывания денег и экономической преступности. Также большинство респондентов высказывалось за увеличение количества занятий совместно с сотрудниками МВД и судьями. Были высказаны пожелания конкретизации учебных программ и спецкурсов. Как будет отмечено при обсуждении других факторов, отсутствие хорошо налаженной системы непрерывного обучения и повышения квалификации отрицательно сказывается на процессе подготовки прокуроров к судебным делам и общем уровне их компетентности. При этом требование о прохождении стажировки на первом году службы в целом получило положительную оценку как удачный образец мероприятий, позволяющих начинающим прокурорам приобрести основные профессиональные навыки.

Фактор 3: Подбор: Приём на работу, продвижение по службе, перевод на другие должности

Прокуроры принимаются на работу, получают продвижение по службе и переводятся на другие должности на основе принципов честности и беспристрастности в соответствии с такими объективными и прозрачными критериями, как профессионально-деловые качества, способности, качество работы, опыт и принципиальность.

Хотя субъективные факторы не могут быть полностью исключены, в целом система должна обеспечивать подбор квалифицированных кадров, обладающих высокими моральными и деловыми качествами.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
<p>Почти все прокуроры получают назначение и продвижение по службе через аттестационную комиссию. Хотя комиссия высоко оценивается прокурорскими работниками, большинство других респондентов отмечает, что решения комитета носят коррумпированный характер и комитетом не принимаются в расчёт способности и репутация кандидатов.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Как уже отмечалось в разделе "Условия прохождения службы" настоящего Индекса и Факторе 1, Закон о прокуратуре и Положение о порядке прохождения службы устанавливают требования по приёму на работу и назначению на другие должности прокурорских работников. Закон о государственной службе Кыргызской Республики от 11 августа 2004 г. (далее – Закон о государственной службе) конкретизирует процесс подбора, расстановки и продвижения кадров. Закон о государственной службе распространяется на всех государственных служащих⁷ и все государственные органы Кыргызской Республики. Там же, ст. 1.

Ст. 18 Закона о государственной службе обязывает каждое государственное агентство "формировать резерв кадров государственной службы" на замещение имеющихся должностей. Во исполнение этого требования агентство обязывается проводить конкурсы или "аттестации" среди кандидатов из числа выпускников высших учебных заведений. Там же. Для формирования резерва кадров государственной службы на повышение устанавливаются аттестации. Аттестации должны проводиться на регулярной основе, быть честными, объективными, единообразными и носить прозрачный процедурный характер. Там же, ст. 20.

Ст.ст. 8-10 Закона о прокуратуре подтверждают полномочия Генерального прокурора (с согласия Президента), а также руководителей каждой нижестоящей прокуратуры: областной, городской и районной – по назначению на должность и освобождению от должности руководителей отделов, заместителей, старших помощников и старших следователей с согласия руководителя вышестоящей прокуратуры.

Ст.ст. 11, 13, 14 и 15 Положения о порядке прохождения службы дают дополнительные разъяснения о порядке продвижения по службе. В целом этими статьями устанавливается следующий порядок:

- присвоение классовых чинов в соответствии с занимаемыми должностями и стажем службы (Там же, ст. 11);
- формирование резерва кадров, наличие коллегий и аттестационных комиссий по вопросам выдвижения (Там же, ст. 13);
- учёба и повышение квалификации учитываются при решении вопросов продвижения по службе (Там же, ст. 14); и,
- система поощрений за примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей при решении вопросов продвижения по службе (Там же, ст. 15).

Несмотря на существование хорошо отрегулированной системы, порядок подбора, расстановки и продвижения кадров критически оценивался многими респондентами, не являющимися сотрудниками Генеральной прокуратуры. Существует мнение, что процесс аттестации при подборе и продвижении кадров служит лишь для камуфляжа системы, при которой должности продаются и покупаются или придерживаются для людей, близких Генеральному прокурору или Президенту. По словам респондентов, взяточничество – обычная практика при проведении аттестаций. С другой стороны, по утверждению прокурорских работников, система аттестации при приёме на работу зарекомендовала себя

⁷ Закон определяет государственных служащих как граждан Кыргызской Республики, занимающих государственную должность в государственном органе.

положительно и обеспечивает приём лишь наиболее квалифицированных специалистов для заполнения образовавшихся вакансий. Система резерва кадров также хорошо справляется с задачами расстановки и продвижения кадров. Желание большинства прокуроров перейти на другую должность или получить продвижение по службе удовлетворяется в течение 3-5 лет. Прокуроры категорически отвергают возможность коррупции в Аттестационной комиссии, в состав которой входят 11 человек. При этом несколько прокуроров признавали, что рекомендации со стороны начальника и положительная характеристика имеют решающее значение для получения нового назначения или продвижения по службе и зачастую являются результатом личных связей, а не собственных достоинств кандидата.

Фактор 4: Отсутствие дискриминации при подборе кадров

Приём на работу, продвижение и расстановка прокурорских работников всех уровней свободны от влияния посторонних факторов и в них не может быть отказано прокурору в зависимости от его расы, пола, сексуальной ориентации, цвета кожи, вероисповедания, политических и иных взглядов, национального или социального происхождения физических недостатков или финансового положения, если только не считается дискриминационным требовать от кандидата на занятие прокурорской должности быть гражданином данной страны.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
Состав прокуратуры по этно-половому признаку не соответствует составу по стране. Тем не менее, есть представители национальных меньшинств и женщины, занимающие высокие должности. При приёме на работу действуют конституционные анти-дискриминационные гарантии.	

Анализ/Общие сведения:

В ч. 3 ст. 13 Конституции Кыргызской Республики провозглашается: "В Кыргызской Республике все люди равны перед законом и судом. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, ущемлению свобод и прав по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным обстоятельствам личного или общественного характера. В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные свободы и права, а также равные возможности для их реализации".

Кыргызстан представляет собой многонациональное государство. Около 67,4% его населения составляют кыргызы. В нём проживает также ряд национальных меньшинств: узбеки (14,2%), русские (10,3%), а также другие национальные группы, включающие в себя дунганских китайцев, уйгур, татар и немцев (8,5%). *Отчёт Государственного Департамента США о правах человека – Кыргызская Республика, 2006 г., раздел 5, 6 марта 2007 г.*

Хотя, согласно неофициальной статистике, предоставленной аналитической группе Генеральной прокуратурой за период 2005-2006 гг., к национальным

меньшинствам относится более 30% населения страны, в системе прокуратуры работает лишь около 8,8% представителей этих национальных меньшинств. Объясняя причины подобного дисбаланса, прокурорские работники предположили, что ряд этнических групп традиционно предпочитает работать в негосударственной сфере, не проявляя интереса к изучению права. Другие же респонденты отмечали, что меньшинства на протяжении нескольких поколений уже поняли, что им никогда не позволят работать в юридической области, в том числе в системе прокуратуры. Генеральной прокуратурой не предпринималось никаких конкретных мер ни по привлечению национальных меньшинств, ни повышению репрезентативности прокуратуры, с точки зрения многонационального состава общества, у которого на службе она находится. Кроме того, по утверждениям прокуроров, внедрение программы, утверждающей права национальных меньшинств, нарушило бы конституционный принцип равноправия всех граждан страны. Несмотря на немногочисленность, представители отдельных национальных меньшинств всё же занимают руководящие должности в прокуратуре.

Что касается гендерного равенства, то согласно той же самой статистике, женщины составляют около 12% всех прокурорских работников. Несмотря на их скромную численность, женщины всё-таки занимают некоторые руководящие должности. Большинство прокурорских работников, однако, признаёт, что высшие руководящие должности занимаются исключительно мужчинами. Многие лица, с которыми мы проводили собеседования, отмечают, что женщин традиционно не привлекает прокурорская служба. Ни один из респондентов не смог припомнить случая дискриминации по признакам национальности или пола при приёме, продвижении или назначении на прокурорские должности.

II. Профессиональные свободы и гарантии

Фактор 5: Свобода выражения мнения

Прокуроры, как и все остальные граждане страны, пользуются свободой выражения мнения, свободой вероисповедания, свободой образования объединений. При осуществлении этих прав прокуроры всегда ведут себя в соответствии с законом, а также признанными требованиями и нормами профессиональной этики.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
<p>Прокурорам строго запрещено публично высказываться по находящимся в производстве делам и участвовать в политической деятельности. Хотя, по крайней мере, одна областная прокуратура и издаёт бюллетень, в действительности большинство прокуроров поддерживает мало контактов с прессой и общественностью и не занимается политической деятельностью.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Ч. 6 ст. 11 Закона о государственной службе запрещает гражданским служащим (в том числе и работникам прокуратуры) участвовать в деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью и в служебное время. Кроме того, Положением о порядке прохождения службы для прокурорских работников устанавливаются и другие ограничения свободы выражения собственного мнения. Согласно ст. 3, прокурорский работник не вправе "...участвовать в забастовках, манифестациях и иными действиями препятствовать функционированию государственных органов и исполнению государственными служащими должностных полномочий; [а также] участвовать в деятельности политических партий и религиозных организаций...". Там же. Кроме того, ст. 35 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокуроры не могут быть членами выборных или иных государственных органов. В органах прокуратуры не допускается деятельность политических партий. Там же.

Как указывалось выше при обсуждении других факторов, Генеральная прокуратура построена на строгих организационных принципах иерархии и в ней не поощряется публичное обсуждение дел и деятельности Прокуратуры в целом. В результате этого прокурорские работники редко участвуют в дискуссиях с участием СМИ и общественности. Никто из них не является членом какой-либо политической партии. Согласно п. 2.6 Кодекса профессиональной этики работников прокуратуры Кыргызской Республики от 4 апреля 2001 г. (далее – Кодекс профессиональной этики), прокурор "Обязан хранить государственную, служебную и иную, охраняемую законом тайну в отношении информации, полученной в ходе исполнения своих обязанностей. Прокурор не вправе делать публичных заявлений, выступлений в прессе по делам, находящимся в его производстве, без согласия руководства прокуратуры" См. также, п. 3.3, ограничивающий участие прокуроров в политической жизни. Указанные ограничения мало чем отличаются от правил, действующих также и в прокуратурах многих других стран мира.

Однако имеется и ряд исключений из общего правила, запрещающего обсуждать деятельность прокуратуры. Так, Генеральный прокурор регулярно

выступает с замечаниями по поводу различных проектов законов, рассматриваемых в парламенте. Прокуроры также изредка выступают в государственных изданиях с комментариями по тому или другому юридическому вопросу. Несколько областных прокуратур выступили с публикацией бюллетеней с обсуждением деятельности и успехов прокуратуры. Иссык-Кульская областная прокуратура выпускает бюллетень "Мыйзам Жолу", рассчитанный на местных жителей. С февраля 1999 г. в каждом номере публиковались статьи на юридические темы, статьи-портреты отдельных прокуроров с сообщением контактной информации.

Однако, судя по всему, прокуроры, высказывающиеся по политическим вопросам, не пользуются особой снисходительностью. Например, недавно с работы была снята женщина, занимающая должность старшего прокурора, за то, что она публично выступила в поддержку мирного антиправительственного митинга, проходившего перед офисом Президента. По мнению Генеральной прокуратуры, своим выступлением она прямо нарушила положение Закона о прокуратуре, поскольку это выступление носило политический характер и не было предварительно санкционировано прокуратурой. Против этого решения выступил ряд правозащитных организаций, подчёркнув мирную направленность демонстрации и то, что её выступление носило аполитичный характер и не являлось подстрекательским.

Фактор 6: Свобода образования профессиональных объединений

Прокуроры пользуются полной свободой при образовании профессиональных объединений и собраний.

Они могут вступать или формировать местные, национальные и международные организации для того, чтобы в них заявлять о своих интересах, совершенствовать свою профессиональную подготовку, обеспечивать защиту своих прав, при этом их участие и членство в организации не влечёт за собой никаких отрицательных последствий для их служебного положения.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
В Кыргызстане не существует общегосударственных, областных или местных ассоциаций прокурорских работников. При этом не существует правовых запретов на образование ассоциаций прокурорских работников.	

Анализ/Основные сведения:

В ч. 3 ст. 8 и ч. 3 ст. 21 Конституции гражданам Кыргызской Республики гарантируется право образования объединений. Этими же статьями провозглашается право граждан создавать общественные объединения, при этом государство обязано их уважать и обеспечивать их защиту. Ни Законом о государственной службе, ни Положением о порядке прохождения службы не запрещается создание объединений прокурорских работников. Закон о прокуратуре

лишь запрещает прокурорским работникам заниматься предпринимательской деятельностью. См. там же, ст. 35.

Несмотря на свободы, предоставляемые данными законами, в Кыргызстане не существует объединений работников прокуратуры ни на национальном, ни на областном, ни на районном уровнях. Отсутствует и профсоюз прокурорских работников. Более того, прокуроры, с которыми мы беседовали, обсуждая данный фактор, отмечали отсутствие необходимости в создании объединений для защиты своих прав. По словам респондентов, Генеральная прокуратура делает достаточно для обеспечения их интересов и нужд. Единственной "ассоциацией" они назвали Координационный совет генеральных прокуроров государств-участников Содружества Независимых Государств (КСГП СНГ), учреждённый 25 января 2005 г. Его главными задачами являются сотрудничество и взаимодействие генеральных прокуратур, прокуратур государств-участников СНГ в сферах обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью. Совещания КСГП СНГ носят нерегулярный характер. См. в целом Фактор 24 "Международное сотрудничество".

Фактор 7: Свобода от любых форм постороннего воздействия

Прокуроры могут осуществлять свои профессиональные обязанности, не подвергаясь никаким формам постороннего воздействия со стороны как прокурорских, так и непрокурорских органов.

<i>Вывод</i>	<i>Соотношение: Отрицательное</i>
<p>В обществе распространено мнение о том, что органы прокуратуры очень зависимы от вышестоящих органов прокуратуры и других, не связанных с прокуратурой, государственных органов, несмотря на то, что это явно запрещено законом.</p>	

Анализ/Основные сведения:

Право прокуроров на осуществление своих профессиональных обязанностей независимо от незаконного воздействия со стороны как прокурорских, так и непрокурорских органов обеспечивается целым рядом законодательных и нормативных актов. С функциональной точки зрения, ст. 77 Конституции предоставляет Генеральной прокуратуре исключительное право на осуществление уголовного преследования и привлечение обвиняемых к суду. Закон о прокуратуре недвусмысленно запрещает оказывать какое-либо воздействие, отмечая, что "воздействие в какой бы то ни было форме органов государственной власти, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствовать его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность". Там же, ст. 4.

В Кодексе профессиональной этики провозглашается, что при принятии решения прокурор должен быть свободным от опасения критики его деятельности со стороны общественности, а также что вышестоящие прокуроры не должны принуждать своего подчиненного совершать незаконные действия и что о фактах

воздействия на него, от кого бы оно ни исходило, прокурор обязан немедленно сообщать вышестоящему прокурору. Кодекс профессиональной этики, п.п. 1 и 2. Кроме того, законодательством Кыргызской Республики предусматриваются и меры уголовной ответственности по отношению к любому лицу, пытающемуся вмешиваться в ход расследования, особенно с использованием служебного положения.

“Вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность прокурора, следователя и лица, производящего дознание, в целях воспрепятствования всестороннему, полному объективному расследованию дела, наказывается штрафом в размере от ста до двухсот расчетных показателей либо арестом на срок от трех до шести месяцев. (2) Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, наказывается штрафом в размере от пятисот до одной тысячи расчетных показателей либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.”. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68 (далее – Уголовный кодекс), ст. 318.

Между тем, государственные организации оказывают воздействие на прокуратуру, хотя при этом формально и не нарушают закона. Например, как уже отмечалось в разделе “Условия прохождения службы”, Президент назначает Генерального прокурора с согласия парламента. Президент также назначает заместителей Генерального прокурора по его представлению. Хотя такой порядок принят и в ряде других стран мира, в условиях Кыргызстана он имеет свои нюансы, при которых равновесие может оказаться нарушенным в сторону неправомерного влияния на сотрудников прокуратуры. Генеральный прокурор обязан представлять на рассмотрение отчёты о проделанной работе и вносить предложения по приёму, продвижению по службе и увольнению прокурорских кадров в Управление по делам обороны и безопасности Администрации Президента. Жалобы на действия прокуроров также проходят по каналам Администрации до направления их в Генеральную прокуратуру. Помимо перечисленных, ни Администрация Президента, ни какое-либо иное государственное учреждение не имеет других законных полномочий, позволяющих давать указания по осуществлению прокурорского производства дел.

Вместе с тем, большинство респондентов, не являющихся сотрудниками Генеральной прокуратуры, отмечают, что, несмотря на предусмотренные законом меры защиты прокуроров, воздействие носит регулярный характер. Оно исходит из целого ряда источников, находящихся как внутри прокуратуры, так и вне её. Выше уже отмечалось, что прокуратуре свойственен дух монолитности и чрезвычайной иерархичности. Нижестоящие прокуроры целиком руководствуются указаниями и приказами своих начальников. Давление со стороны вышестоящих прокуроров чрезвычайно сильно, и из страха перед наказанием за самостоятельность нижестоящие прокуроры предпочитают выполнять то, что им приказано.

Кроме того, по словам тех же самых респондентов, администрация Президента осуществляет вмешательство в действия Генеральной прокуратуры. Многие респонденты высказывали опасение, что сложившееся положение дел позволяет Президенту сосредоточивать в своих руках большие полномочия за счёт

уменьшения самостоятельности прокурорской службы. Депутаты парламента также непосредственно участвуют в принятии решений прокуратурой и оказывают огромное влияние на решения руководителей прокуратур по конкретным делам. Телефонные звонки со стороны представителей этих ветвей власти в органы прокуратуры в связи с проведением следствия по конкретным делам с указанием, к каким результатам следствие должно прийти, являются самым обычным делом. В качестве причин, по которым многие прокуроры охотно берут взятки для вынесения необходимых решений по делам или в ходе ведения следствия, указывались низкие зарплаты. См. в целом Раздел VI и Фактор 21.

У прокуроров имеется другой взгляд на эту ситуацию. В целом соглашаясь с иерархичностью построения прокуратуры, они утверждают, что такая структура полностью исключает наличие факторов воздействия. По сути дела, как они утверждают, нет никакого способа подступиться к системе с целью влияния на исход дел по той причине, что каждый прокурор представляет собой часть общей иерархически выстроенной системы. Они согласны с тем, что депутаты парламента и другие должностные лица пытаются воздействовать на прокуратуру, но все без исключения получают отказ. С другой стороны, большинство прокуроров признаёт, что низкие зарплаты создают угрозу коррупции в основном среди низшего и отчасти высшего звена сотрудников прокуратуры. Ни один из них не смог привести ни одного факта коррупции или воздействия любого рода на прокуратуру.

Фактор 8: Защита от преследования и запугивания

Прокуроры могут осуществлять свои профессиональные обязанности в обстановке безопасности и пользуются наряду с членами их семей государственной защитой.

Вывод	Соотношение: Положительное
Прокуроры в целом удовлетворены уровнем безопасности на своих служебных местах и мерами безопасности, определёнными законом. Случаи преследования и запугивания крайне редки. Однако необходимо принять дополнительные меры для обеспечения безопасности в зданиях судов.	

Анализ/Общие сведения:

Государство несёт ответственность за обеспечение защиты прокуроров в соответствии со ст. 40 Раздела IV Закона о прокуратуре и ст. 29 Раздела VI Положения о порядке прохождения службы. Обе указанные статьи предусматривают выплату компенсаций семьям прокуроров в случае гибели последних при исполнении служебных обязанностей. И та, и другая статьи предусматривают также выплату компенсаций в случае получения прокурорами увечий при исполнении ими служебных обязанностей. Ст. 29 также позволяет прокурорам получать компенсацию за любой ущерб, нанесённый их имуществу в ходе исполнения ими своих обязанностей. Аналогичные меры предусмотрены и для военных прокуроров. См. *Положение о военной прокуратуре Кыргызской Республики, Раздел IV, (в редакции Постановлений Правительства Кыргызской Республики от 9 октября 1995 г. № 418, 19 октября 2001 г. № 662)*. Ст.ст. 318-320 Уголовного кодекса запрещено применение угроз по отношению к прокурору,

осуществляющему профессиональную деятельность, и предусматриваются меры ответственности за любые действия, имеющие своей целью вмешательство в ход следственных действий. Кроме того, Уголовным кодексом предусматривается смертная казнь в случае убийства прокурора при исполнении им служебных обязанностей.

Однако задача обеспечения достаточной защиты прокуроров остаётся наиглавнейшей задачей. В этих целях ст. 29 Положения о порядке прохождения службы прокурорам разрешается ношение огнестрельного оружия, хранение его у себя дома равно как и других "средств защиты". См. также Закон о ПРОКУРАТУРЕ, ст. 37. Помещения прокуратуры охраняются вооружёнными сотрудниками милиции на входе. Почти в каждой прокуратуре, где довелось побывать аналитической группе, вооружённый постовой просил посетителя показать свои документы, предъявить к досмотру сумки и портфели и уточнял, назначена ли ему встреча прокурорским работником. Однако ни одна из прокуратур не была оснащена металлодетекторами. Аналогична система безопасности и в зданиях суда. Однако внутри здания, в коридорах и залах суда охрана отсутствует и имеются лишь сотрудники милиции, отвечающие охрану подсудимых, которые помещаются за решётку в зале суда. См. Фактор 11.

Во время собеседования, как правило, прокуроры говорили, что во время исполнения служебных обязанностей чувствуют себя в полной безопасности. За исключением редких колких замечаний со стороны недовольных подсудимых, никакого преследования или запугивания они не ощущают. Исключение составляет лишь период свержения акаевской администрации, когда действия восставших недовольных граждан были направлены против государственных учреждений. Присутствие вооружённых милиционеров у входа в прокуратуру с тех пор уменьшило чувство незащищённости, которое возникло у работников прокуратуры во время отстранения от власти Президента Акаева в 2005 г.

Фактор 9: Профессиональная неприкосновенность

Прокуроры пользуются правом неприкосновенности в связи с их правомерными действиями при исполнении служебных обязанностей.

Вывод	Соотношение: Положительное
<p>Прокуроры пользуются профессиональной неприкосновенностью при исполнении служебных обязанностей, но могут привлекаться к уголовной ответственности за совершенные проступки. Действующее законодательство в отношении профессионального иммунитета представляется хорошо сбалансированным, но в обществе распространено мнение, что прокуроры редко привлекаются к уголовной ответственности в силу существующей коррупции в системе прокуратуры.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Порядок обеспечения неприкосновенности и её ограничения предусматриваются Положением о порядке прохождения службы и Законом о прокуратуре. Согласно ст. 37 Закона о прокуратуре и ст. 21 Положения о порядке

прохождения службы, все прокуроры пользуются определённой неприкосновенностью в связи с их служебной деятельностью.

В соответствии со ст. 21, "Прокурор или следователь не может быть привлечен к материальной ответственности, а также на него не может быть возложена обязанность возмещения морального ущерба за выраженное при осуществлении своих функций мнение или принятое решение, если вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена его виновность в злоупотреблении служебным положением". Аналогичное положение содержит и Закон о прокуратуре: "Уголовное дело, а также производство об административном правонарушении в отношении прокурора и следователя могут быть возбуждены только с согласия вышестоящего прокурора, за исключением случаев возбуждения дела судом". Там же, ст. 37. В своём официальном качестве прокуроры в целом освобождены от гражданской и уголовной ответственности за свои служебные действия и заявления, сделанные при исполнении служебных обязанностей.

Однако в случае намеренного нарушения уголовного права служебная неприкосновенность сокращается. Согласно ст. 20 Положения о порядке прохождения службы, Генеральная прокуратура может произвести расследование и привлечь прокурора к уголовной ответственности в подобном случае. В этом случае прокурор отстраняется от должности на период расследования. В Уголовном кодексе не содержится ни одного положения, освобождающего прокурора от ответственности за совершённое им преступление. С другой стороны, прокуроры пользуются определёнными процедурными послаблениями. Так, не допускается привод, личный досмотр прокурора и следователя, а также досмотр их вещей и используемого им транспорта, кроме случаев, когда последние застигнуты на месте преступления или когда это необходимо в интересах безопасности. ЗАКОН О ПРОКУРАТУРЕ, ст. 37 и *Положение о порядке прохождения службы*, ч. 3 ст. 20.

На практике снятие неприкосновенности случается достаточно редко. Ни один из респондентов, с которыми мы обсуждали данный фактор, не смог припомнить ни одного случая лишения прокурора неприкосновенности. Действуя в официальном качестве, прокуроры твёрдо убеждены, что они не подлежат наказанию за совершаемые ими профессиональные действия. С другой стороны, так же редки и случаи привлечения прокуроров к уголовной ответственности в качестве подсудимых. С учётом существующего мнения о том, что коррупция существует в государственных учреждениях и Генеральной прокуратуре, о чём идёт речь в связи с другими факторами, незначительное число уголовных дел за злоупотребление не даёт ясного представления об эффективности законов, регулирующих принцип неприкосновенности прокурорских работников. Относительно общественного мнения о распространённости коррупции см., например, Фактор 7.

III. Функции прокуратуры

Фактор 10: Дискреционные полномочия

Если национальное законодательство предусматривает таковые, дискреционные полномочия осуществляются прокуратурой с соблюдением принципов профессиональной этики, не зависимо и свободно от политической ситуации, и критерии, в соответствии с которыми прокуроры принимают решения, широко известны общественности. Право прокурора отказаться от производства по делу или закрыть его вообще по дискреционным соображениям предусмотрено законом и в случае принятия такого решения прокурором составляется мотивированное решение, которое приобщается к делу.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
<p>По закону прокуроры наделены полными дискреционными полномочиями, но в реальности последние ограничены указаниями вышестоящих прокуроров. В результате этого возникает атмосфера, в которой подчинённые прокуроры не в силах реализовать свои дискреционные полномочия в необходимом объёме и должным образом обеспечивать надзор за следствием в органах МВД.</p>	

Анализ/Общие сведения:

В Кыргызстане прокуроры наделены массой дискреционных полномочий. Кроме того, они пользуются защитой закона для свободного осуществления таких функций. Вместе с тем, они зависят от строгой ведомственной иерархической структуры, что зафиксировано в законе и наблюдается на практике.

Так, ст.ст. 34 и 238 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики предусматривают многочисленные обязанности прокуроров и указывают, в каких именно областях прокуроры наделяются дискреционными полномочиями. В числе прочего на усмотрение прокурора оставлены следующие вопросы:

- Возбуждать уголовное дело, поручать, передавать для расследования следователям;
- Выносить постановления о приостановлении, прекращении производства по делу;
- Отстранять следователя и нижестоящего прокурора от дальнейшего участия в осуществлении уголовного судопроизводства по данному делу, если ими допущено нарушение закона;
- Возвращать уголовное дело следователю с указаниями о восполнении пробелов следствия;
- Отказываться от уголовного преследования обвиняемого и изменять предъявленное ему обвинение;
- Давать органу дознания письменные указания о проведении оперативно-розыскных мероприятий в связи с производством по уголовному делу;
- Давать поручения о применении мер защиты к потерпевшему и свидетелю
- Освобождать лиц, без законного основания содержащихся под стражей; а также

- Продлевать сроки следствия и содержания обвиняемого под стражей. *Там же.*

Отмечалось, что, с одной стороны, законодательство Кыргызстана предоставляет прокурорам защиту от вмешательства в их дискреционные полномочия. *См., например, Фактор 7 "Свобода от любых форм постороннего воздействия".* Закон о прокуратуре, Кодекс профессиональной этики и Уголовный кодекс одинаково запрещают любому должностному лицу или обычным гражданам незаконно воздействовать на прокуроров. Ст. 33 Уголовно-процессуального кодекса также предусматривает независимость прокурора при принятии своих решений.

С другой стороны, ряд тех же самых законов требует строгого соблюдения иерархического порядка. Закон о прокуратуре устанавливает, что "Органы прокуратуры Кыргызской Республики составляют единую систему, с подчинением нижестоящих прокуроров только вышестоящему и Генеральному прокурору Кыргызской Республики". *См. там же, ст. 4.* Согласно Уголовно-процессуальному кодексу, нижестоящие прокуроры обязаны выполнять письменные указания вышестоящих прокуроров и последние рассматривают жалобы на их подчинённых. Уголовно-процессуальный кодекс, ст.ст. 33 и 34. Вышестоящий прокурор может отменить постановления нижестоящего прокурора и отстранить его от дальнейшего участия в следственных действиях по делу. *Там же.*

Те лица, интересы которых затрагивает решение прокурора о закрытии следствия или невозбуждение им уголовного дела (например, потерпевшие или свидетели), могут устно или письменно обжаловать такие действия у вышестоящего прокурора или в суде в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом, ст. 126 и последующих статьях Главы 15., а также ст. 32 и ч. 1 ст. 156.

На практике прокуроры не осуществляют своих дискреционных полномочий ни независимо, ни в свободной от вмешательства обстановке. Как уже было отмечено при обсуждении факторов в других разделах настоящего Индекса, большинство респондентов указывают на определённое отсутствие независимости при принятии решений. Зависимость от указаний вышестоящих прокуроров носит абсолютный характер. Нижестоящие прокуроры вынуждены вышестоящими передавать дело в суд, каково бы ни было существо дела. Они опасаются наказаний со стороны начальства за невыполнение указаний сверху. Некоторые судьи, с которыми мы беседовали, отмечали факты, когда вышестоящие прокуроры убеждали своих подчинённых не изменять и не снимать обвинение даже в тех случаях, когда это позволяли обстоятельства дела. *См. в целом Фактор 20 "Взаимодействие с судьями".* Они утверждали, что сложившаяся в прокуратуре система направлена на вынесение приговоров, предусматривающих лишение свободы, в каждом деле, где только возможно, и исключает применение условного осуждения или установление испытательного срока. *См. Уголовно-процессуальный кодекс, ст. 366.*

Как будет в целом показано в Разделе IV настоящего Индекса, прокуроры согласны, что случаи обжалования подчинённым указаний вышестоящего прокуроры крайне редки. Так же редки и случаи, когда вышестоящие прокуроры привлекают к ответственности своих подчинённых за нарушение закона при осуществлении ими дискреционных полномочий. Хотя данный Индекс и не может подтвердить это убедительными данными, но считается, что ещё более редки случаи, когда граждане опротестовывают отказы прокурора в возбуждении дела (за рядом весьма показательных исключений, связанных с вопиющими случаями

нарушения прав человека). См. в целом Фактор 14, "Общественная репутация". Несмотря на то, что в 2005-2007 гг. сменилось пять генеральных прокуроров, стиль руководства при всех пяти прокурорах оставался прежним. В системе прокуратуры действуют жёсткая вертикаль власти и глубоко укоренившаяся система, не позволяющая обжаловать указания начальства.

Иерархичность свойственна прокурорской службе самых разных правовых систем, поскольку она обеспечивает единообразное исполнение уголовно-процессуального законодательства. К сожалению, создаётся впечатление, что прокуратура Кыргызстана переходит разумные границы организационной иерархичности, тем самым отрицательно влияя на объём необходимых дискреционных полномочий прокурора по отдельным делам.

Фактор 11: Права обвиняемого

При исполнении своих служебных обязанностей прокуроры объективно подходят к рассмотрению дел, соблюдают принцип равенства всех перед законом и уважают права обвиняемых.

Прокуроры отказываются применять доказательства, добытые с нарушением гражданских прав обвиняемого.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
<p>Множество обвинений выдвигается против прокуроров в том, что они не соблюдают права обвиняемых. Утверждается, что они не обеспечивают должного регулярного надзора за ходом следствия по уголовным делам, в том числе не пресекают получение доказательств незаконным путём и выбивания признательных показаний, которые затем используются в ходе судебных слушаний.</p>	

Анализ/Основные данные:

Права обвиняемого закреплены в Конституции и Уголовно-процессуальном кодексе. Конституция гарантирует обвиняемым презумпцию невиновности, защиту от самооговора и право на судебную защиту. Кроме того, подсудимые пользуются правом, согласно которому незаконно добытые доказательства должны изыматься из производства по его делу. Конституция, ст. 15. В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом, обвиняемый пользуется аналогичными правами, ему гарантируется судебное разбирательство с соблюдением принципа состязательности сторон, неприкосновенность личности, право знакомиться с доказательствами и обвинениями против него, участвовать в очных ставках со свидетелями и предоставлять доказательства, право не быть осуждённым лишь на основании признательных показаний и возможность отказываться от защиты в необходимых случаях. Уголовно-процессуальный кодекс, Главы 2 и 6.

Согласно ст. 25 Закона о прокуратуре, прокуроры обладают исключительным правом выдачи ордера на арест. Это право подразумевает ответственность прокурора за обеспечение законности следствия, равно как и за то, чтобы подозреваемым, обвиняемым и подсудимым гарантировалось соблюдение их прав,

закреплённых в Конституции и Уголовно-процессуальном кодексе. В соответствии со статьями 6, 8, 9, 11 и 12 Уголовно-процессуального кодекса прокуроры и все должностные лица обязаны обеспечить соблюдение прав обвиняемых как во время следствия, так и в суде. Прокуроры наделены особой обязанностью – освобождать лиц, без законного основания содержащихся под стражей. Там же, ст. 34.⁸

Обязанности прокурора также распространяются на осуществление надзора за сбором и использованием доказательств в суде. Согласно ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса, "При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением уголовно-процессуального закона". Там же. В Приказе Генеральной прокуратуры от 3 мая 2006 г. № 11 "Об организации прокурорского надзора за раскрытием и расследованием преступлений" (далее – Приказ 11) в п. 1.9 конкретно оговаривается, что прокуроры должны "следить за недопустимостью использования доказательств, полученных с нарушением установленного законом порядка. Исключить из процесса доказывания доказательства, полученные с нарушением требований уголовно-процессуального законодательства". Ст. 19 требует от следователя "принять все ... меры для всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела, выявить как уличающие, так и оправдывающие подозреваемого, обвиняемого, а также смягчающие и отягчающие их ответственность обстоятельства". Как таковые, следственные действия всегда должны включать в себя сбор и исследование оправдательных доказательств. Учитывая, что прокуроры обязаны обеспечивать законность расследования, то и вся ответственность за соблюдение надлежащего порядка сбора и применения доказательств лежит на них.

К сожалению, прокуроры не всегда обеспечивают соблюдение прав обвиняемых. Судьи, адвокаты и представители гражданского общества – все почти без исключения с осуждением говорили о неспособности Генеральной прокуратуры обеспечить достойную защиту прав обвиняемых. По словам адвокатов, прокуроры слабо обеспечивают надзор за следственными действиями. Подозреваемым зачастую не сообщают, в связи с чем против них проводится расследование. Хотя результаты следствия часто передаются в суд без достаточной доказательной базы, прокуроры во время судебных слушаний всё равно, как правило, настаивают на вынесении обвинительных приговоров. Как будет показано при обсуждении Фактора 14 "Общественная репутация" и Фактора 21 "Взаимодействие с органами МВД и другими следственными органами", со стороны адвокатов и правозащитников высказывались жалобы на регулярные факты избияния подозреваемых в камерах предварительного заключения органов МВД ещё до встречи с судьёй и официального возбуждения уголовного дела.

В это время и выбиваются признания, которые в дальнейшем используются прокурорами. В прокуратуру направляются жалобы на жестокое обращение с подозреваемыми сотрудниками милиции и выбивание признаний, но на них, как правило, никакой реакции не следует. Адвокаты указывают также на наличие значительного числа "карманных или чёрных адвокатов", которые действуют заодно со следователями и специально назначают обвиняемым. Эти адвокаты вступают в сговор со следователями в целях принуждения обвиняемых заплатить взятку с тем, чтобы получить более мягкое наказание или добиться снятия с них

⁸ Согласно Закону о внесении изменений и дополнений в УК, УПК, Закон о прокуратуре и некоторые другие законодательные акты от 25 июня 2007 г. № 91, исключительные полномочия по выдаче санкций на арест теперь переданы судам. Ч.ч. 5 и 14 ст. 2 и ч. 2 ст. 6.

обвинений. Часть полученных таким образом денег возвращается к "карманному адвокату". См. в целом Фактор 22 "Взаимодействие с представителями обвиняемого". В таких случаях обвиняемые обычно соглашаются дать взятку для того, чтобы избежать возбуждения уголовного дела или соглашаются дать показания по менее тяжким проступкам, чтобы избежать более сурового приговора.

Представители правозащитников и гражданского общества подтверждают, что сотрудники милиции и прокуроры вступают в сговор для проведения совместных незаконных действий в отношении обвиняемых. Избиение обвиняемых работниками МВД, получение у них незаконных признаний и высказываемые угрозы "повесить" на них нераскрытые дела с целью вымогательства взятки или получения взамен отмену или смягчения приговора стали обычным явлением. Представители гражданского общества подтвердили, что некоторые прокуроры получают свою долю из выбитых таким образом взяток и сознательно идут на нарушение прав обвиняемых.

Судьи также большей частью подтверждают вышеуказанные обвинения, высказываемые адвокатами и представителями гражданского общества. Судьи нередко сталкиваются с признаниями, очевидно полученными незаконно или выбитыми, которые ими немедленно отклоняются. Судьями, как правило, удовлетворяются ходатайства защиты об отклонении незаконно полученных доказательств. По мнению большинства судей, прокуроры прекрасно понимают, что их дела бесперспективны из-за использования незаконно полученных доказательств, но, вопреки всему, продолжают стоять на своём и добиваются вынесения приговора вместо того, чтобы закрыть дело по собственной инициативе. Закрывая дела судьёй служит для прокуроров "прикрытием", отменяющим для них необходимость осуществления собственных дискреционных полномочий в решении дела по существу. Для частичного решения этой проблемы Конституция 2006 г. лишает Генеральную прокуратуру права выдавать санкции на арест и передаёт это право судам. Там же, ст. 15. По состоянию на сегодняшний день парламент разрабатывает соответствующий процессуальный закон для формализации нового порядка выдачи ордера на арест. Лишение прокуратуры полномочий на выдачу санкций знаменует собой существенное сокращение полномочий прокуратуры.

Сотрудники прокуратуры во время бесед отвергли вышеприведённые обвинения, высказываемые в их адрес адвокатами и представителями гражданского общества. По их утверждениям, они соблюдают права обвиняемых и свято выполняют свой долг по обеспечению законности при производстве следственных действий. Они заявляют, что общепринятый коэффициент обвинительных приговоров, составляющий 98%, есть следствие высокого качества их деятельности по надзору за ходом следствия и их способностей защищать закон во время суда. Вместе с тем, отдельные прокуроры признают, что проблема "карманных/чёрных адвокатов" действительно существует. Однако, по их утверждениям, практически невозможно установить, является ли фигурирующее в деле заявление за подписью следователя, адвоката и обвиняемого, вынужденным признанием или нет. В связи с последним изменением в Конституции, лишившим их права выдачи санкции на арест, многие прокуроры высказали сожаление, заявив, что у судей нет достаточных технических средств и они не обладают достаточным опытом для того, чтобы выполнять дополнительную задачу по определению, следует им удовлетворить просьбу следователя на выдачу санкции или нет. Их беспокоит то, что могут возникать задержки, а неправомерные отказы в выдаче санкций подорвут доверие работников МВД и общества в целом к этой системе.

Хотя Генеральная прокуратура и не несёт ответственности за оборудование залов суда, всё-таки содержание подсудимых, проходящих по уголовным делам, за решёткой в зале суда усиливает психологическое ощущение их вины. Конечно, принцип равноправия сторон трудно поддаётся объективной оценке, но наличие решётки порождает ощущение, что подсудимые всё же совершили что-то противозаконное. Тем не менее, в ряде стран западной Европы подсудимые во время судебного заседания помещаются в изолированные и достаточно хорошо охраняемые места, которые не создают отношения предубеждённости в отношении виновности подсудимого.

Фактор 12: Права и защита потерпевшего

При исполнении своих обязанностей прокуроры учитывают интересы и позицию потерпевших, уважают достоинство, тайну личной жизни и соблюдают интересы безопасности потерпевших и членов их семьи.

Прокуроры принимают меры к тому, чтобы информировать потерпевших о ходе производства по их делу и соблюдении их прав, а также обо всех важных изменениях производства.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
<p>Прокуроры не поддерживают регулярных контактов с потерпевшими и в процессе профессиональной подготовки не получают необходимых знаний о правах и интересах потерпевших. По закону, почти все участники уголовно-процессуального производства обязаны разъяснять потерпевшим их права и значение предварительного расследования и судебного разбирательства. Однако, как правило, потерпевшим никто не разъясняет их прав и значения различных процессуальных действий. Отсутствуют специальные помещения для опрашивания потерпевших. Предусмотренные законом программы защиты потерпевших/свидетелей не обеспечены необходимым финансированием, и потерпевшие не имеют практически никакой возможности воспользоваться ими.</p>	

Анализ/Основные сведения:

Права и обязанности потерпевших закреплены в Уголовно-процессуальном кодексе. В нём также указана обязанность прокурора уважать права потерпевшего и оказывать ему необходимую защиту. Как и в случае большинства континентальных правовых систем, потерпевший имеет право участвовать в процессе в качестве частного обвинителя и гражданского истца. В ст. 21 разъясняются основные права потерпевшего в уголовном процессе: "Права пострадавших от преступлений, злоупотреблений властью, а также лиц, незаконно осужденных, ограниченных в правах, обеспечиваются в ходе уголовного судопроизводства. Лицо, пострадавшее от преступления, имеет право в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, требовать возбуждения уголовного дела, участвовать в осуществлении уголовного судопроизводства в качестве пострадавшего, частного обвинителя, а также получать компенсацию за причиненный ему вред". Там же, ст. 21. Потерпевшие могут добиваться возбуждения уголовных дел по менее тяжким уголовным преступлениям. При производстве по любому уголовному делу потерпевшие могут выступать в качестве

гражданских истцов, требовать компенсации за нанесённый им ущерб. Там же, ст. 26.⁹ Они также имеют право на осуществление уголовного преследования обвиняемого в случае отказа прокурора от обвинения. Там же, ст. 27.

Пострадавшим гарантируется целый ряд прав, в том числе:

- Знать сущность обвинения, предъявленного обвиняемому и давать показания;
- Представлять доказательства;
- Заявлять ходатайства и отводы;
- Давать показания на своем родном языке или языке, которым владеет;
- Пользоваться услугами переводчика;
- Иметь представителя;
- Участвовать в следственных действиях, проводимых по его ходатайству либо ходатайству его представителя участвовать в следственных действиях, проводимых по его ходатайству либо ходатайству его представителя;
- Знакомиться с протоколами следственных действий, проводимых с его участием, и подавать на них замечания;
- Знакомиться по окончании следствия со всеми материалами дела и выписывать из него необходимые сведения;
- Получать копии постановлений о возбуждении уголовного дела, признании пострадавшим или об отказе в этом, о прекращении уголовного преследования, привлечении в качестве обвиняемого, а также копии судебных решений;
- Участвовать в суде;
- Выступать в судебных прениях, поддерживать обвинение;
- Знакомиться с протоколом судебного заседания и подавать на него замечания;
- Приносить жалобы на действия работника органа дознания, действия и решения следователя, прокурора и суда;
- Обжаловать судебные решения;
- Знать о принесенных по делу жалобах, представлениях и подавать на них возражения;
- Участвовать в судебном рассмотрении жалоб и представлений;
- Примириться с подсудимым в случаях, допускаемых настоящим Кодексом;
- Получать за счет государства компенсацию ущерба, причиненного преступлением;
- Получить обратно имущество, изъятое у него ведущим уголовный процесс органом в качестве вещественных доказательств или по другим основаниям, изъятое у лица, совершившего преступление, подлинники официальных документов, принадлежащих ему;
- Требовать с осужденного возмещения морального вреда, причиненного преступлением.” Там же, ст. 50. См. также ст. 54, содержащую права представителей потерпевшего и гражданских истцов.

Эти права подлежат соблюдению и следователями органов МВД, и прокурорами, и судьями. Согласно ст. 172, следователи органов МВД обязаны "...разъяснить подозреваемому, обвиняемому, пострадавшему, гражданскому

⁹ В целом о полномочиях частного обвинителя и гражданского истца см. Уголовно-процессуальный кодекс, ст.ст. 51-53.

истцу, гражданскому ответчику и их представителям, а также другим лицам, участвующим в проведении следственных действий, их права, и обеспечить возможность осуществления этих прав в ходе следствия по делу. Одновременно им должны быть разъяснены возложенные на них обязанности и последствия их невыполнения." Статья 172 требует, чтобы пострадавшие удостоверили своими подписями тот факт, что им были разъяснены их права и обязанности. В рамках своих обязанностей по обеспечению законности следствия прокуроры обязаны обеспечить надзор за действиями следователей.

Кроме того, прокуроры несут прямую ответственность перед потерпевшими. Во-первых, они обязаны держать потерпевших в курсе событий на всех важнейших этапах предварительного следствия. В случае своего отказа передавать дело в суд прокурор обязан поставить в известность об этом потерпевшего. *См. в целом Фактор 10 "Дискреционные полномочия"*. При направлении прокурором дела в суд "копия постановления вручается потерпевшему, если он об этом ходатайствовал. Расписки обвиняемого и потерпевшего о получении копии постановления приобщаются к делу. Прокурор направляет дело в суд, одновременно уведомляет об этом обвиняемого, защитника, потерпевшего и его представителя, гражданского истца, гражданского ответчика и их представителей." Уголовно-процессуальный кодекс, ст. 239. Прокурор обязан обеспечить явку потерпевших и свидетелей в суд, а председательствующий должен разъяснить потерпевшему и его представителю все их права в судебном разбирательстве. *Там же*, ст.ст. 251 и 281. В целом и судья, и следователь в первую очередь обязаны сообщать потерпевшему его права. *Там же*, ст. 58.

Прокуроры и следователи органов МВД обязаны также обеспечить защиту потерпевшему. Прокуроры имеют право давать поручения о применении мер защиты потерпевшего и свидетеля. Уголовно-процессуальный кодекс, п. 14 ч. 2 ст. 34. Закон Кыргызской Республики о защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства от 16 августа 2006 г. [далее – Закон о защите свидетелей и потерпевших], хотя и был принят менее года назад, позволяет следователям МВД, прокурорам и судьям обеспечивать особые меры безопасности для потерпевших и свидетелей в случае предполагаемой серьезной угрозы их безопасности. На органы внутренних дел, Службу национальной безопасности, таможенные органы и органы по контролю наркотиков возлагается обязанность брать под свою защиту потерпевших и свидетелей. Меры безопасности могут включать переселение на другое место жительства, предоставление личной охраны, замену документов с изменениями анкетных данных, изменение внешности и т.д. *Там же*, Гл. 2. Защита потерпевших и свидетелей осуществляется под надзором Генеральной прокуратуры. *Там же*, ч. 2 ст. 4.

Хотя законодательством Кыргызстана для потерпевших и предусмотрены многочисленные права, на деле последние зачастую не соблюдаются. Рассмотрим, для примера, вопрос о том, как происходит уведомление о предстоящем судебном разбирательстве. Несмотря на то, что это является их прямой обязанностью по закону, прокуроры отмечали, что ответственность за оповещение потерпевших о первом и последующих заседаниях несут следователи МВД или судьи. На практике так и происходит, что именно сотрудники внутренних дел, а не прокуроры, осуществляют оповещение потерпевших о дате предстоящего заседания суда. Судьи же, с которыми мы беседовали, в один голос утверждали, что в органах внутренних дел и без того ощущается нехватка кадров, чтобы заниматься и этими вопросами. В результате заседания откладываются из-за неявки потерпевших в силу того, что тех просто не уведомили о дате заседания. Большинство судей

говорили о неявке потерпевших как одной из главных причин переноса заседаний и возвращении дел для восполнения пробелов следствия. Неоповещение потерпевших приводилось в качестве главной причины неявки потерпевших.

По словам респондентов, не работающих в системе прокуратуры, прокуратура слабо обеспечивает права потерпевших. Отсутствуют специально отведённые помещения для опроса потерпевших, хотя дела о сексуальных преступлениях и правонарушениях, совершённых несовершеннолетними, слушаются в закрытых заседаниях. Лишь в редких случаях следователи беседуют с потерпевшими или вообще общаются с ними до суда. Многие отмечают безразличие прокуроров к нуждам потерпевших. Ни в вузах, ни в системе дальнейшего повышения квалификации, за исключением курсов и лекций по правам человека, прокурорам не объясняют, что они должны соблюдать права потерпевших и относиться к их потребностям с пониманием. Иногда потерпевшие имеют законного представителя, но чаще всего не имеют. Кроме того, они не склонны обжаловать решения прокурора. Ни на одном уровне система прокуратуры не имеет специального подразделения, которое занималось бы вопросами защиты интересов потерпевших и свидетелей. Новый Закон о защите потерпевших и свидетелей был подвергнут критике за то, что не содержит достаточных мер по обеспечению его выполнения. Остаётся неясным, сколько человек смогли воспользоваться государственной системой защиты свидетелей и потерпевших, поскольку данные по этому вопросу закрыты от общественности. Далее, отсутствует закон о государственных компенсациях, кроме отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса, в которых речь идёт о правах гражданских истцов уже после предъявления обвинения. Иначе говоря, государство не выплачивает никаких компенсаций потерпевшим в случаях, когда преступник не установлен. Наконец, отсутствует положение об извещении потерпевшего о досрочном или обычном освобождении лица, осуждённого к лишению свободы.

Фактор 13: Права и защита свидетеля

При исполнении своих обязанностей прокуроры уважают достоинство, тайну личной жизни и соблюдают интересы безопасности свидетелей и членов их семьи.

Прокуроры принимают меры к тому, чтобы информировать свидетелей об их правах, и каждая встреча прокуроров с ними проходит в обстановке честности и объективности.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
<p>Прокуроры не поддерживают регулярных контактов со свидетелями и в процессе профессиональной подготовки не получают необходимых знаний о правах и интересах свидетелей. Свидетелям зачастую никто не разъясняет их прав и не оповещает о предстоящих судебных заседаниях. Отсутствуют специальные помещения для опрашивания свидетелей. Государственные программы защиты свидетелей не обеспечены необходимым финансированием, и свидетели не имеют практически никакой возможности воспользоваться ими.</p>	

Анализ/Основные сведения:

Так же, как и в отношении потерпевших, Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает ряд прав и обязательств для свидетелей. Кроме того, он оговаривает обязательства прокуроров по обеспечению свидетелей защитой и соблюдению их прав. По сути дела, многие из тех же законов, которые регулируют отношения между прокурором и потерпевшим, в равной степени распространяются и на отношения между прокурором и свидетелем. См. в целом Фактор 12 "Права и защита потерпевшего". В числе тех же обязательств находится обязанность извещать их о слушаниях и о принятых по отношению к ним мерах защиты. В Уголовно-процессуальном кодексе перечислены конкретные права и обязанности свидетелей, в числе которых содержится право:

- “Давать показания на родном языке или ином языке, которым владеет, пользоваться услугами переводчика;
- Заявлять отвод переводчику, участвующему в его допросе;
- Собственноручно излагать свои показания;
- Знакомиться с протоколом допроса, вносить в него дополнения и изменения;
- При даче показаний пользоваться письменными заметками и документами;
- Приносить жалобы на действия работника органа дознания, следователя, прокурора, суда;
- На возмещение расходов, понесенных при производстве по уголовному делу, и ущерба, незаконно причиненного действиями органа, ведущего уголовный процесс;
- На получение имущества, изъятого у него ведущим уголовный процесс органом в качестве вещественных доказательств или по другим основаниям, принадлежащих ему подлинников официальных документов;
- Иметь защитника при допросе.” Там же, ст. 61.

Уголовно-процессуальным кодексом также освобождаются следующие лица от дачи показаний в качестве свидетелей:

- “Судья – об обстоятельствах уголовного дела, которые ему стали известны в связи с участием в производстве по уголовному делу;
- Защитник, а равно представитель потерпевшего, гражданского истца или гражданского ответчика – об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с выполнением своих обязанностей по уголовному делу;
- Адвокат, помощник адвоката – об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с обращением за юридической помощью или ее оказанием;
- Лицо, которое из-за психических или физических недостатков неспособно правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для дела, и давать о них показания;
- Священнослужитель – об обстоятельствах, известных ему из исповеди;
- Близкие родственники подозреваемого, обвиняемого, подсудимого” [если они не желают давать показания]. Там же, ст. 60.

Кроме того, допрос несовершеннолетних потерпевшего и свидетеля в возрасте до 16 лет по ходатайству сторон или по инициативе суда может быть проведен в отсутствие подсудимого. Там же, ст. 293.

Во время собеседования респондентами высказывались те же претензии к прокурорам в отношении обращения со свидетелями, что и в отношении обращения с потерпевшими. Прокуроры зачастую на деле проявляют безразличие к вопросам, беспокоящим свидетелей. На практике прокуроры не поддерживают прочных контактов со свидетелями, а во время редких случаев общения они чаще всего не реагируют на вопросы, беспокоящие свидетелей. Судьями высказывались претензии по поводу неоповещения прокурорами свидетелей о дате заседаний суда. Часто у судей не остаётся иного выбора, кроме как отложить заседание или возвратить дело для восполнения пробелов следствия по причине неявки свидетелей. По свидетельству, по крайней мере, одного судьи, занимающего достаточно высокую должность, из всего числа отложенных дел добрая половина вызвана неоповещением свидетелей и потерпевших. К сожалению, аналитическая группа не смогла получить официальной информации, чтобы подтвердить данное утверждение. Часто прокуроры не принимают никаких мер для защиты свидетелей, хотя отчасти это объясняется нехваткой средств. По данным Генеральной прокуратуры, государственный бюджет не предусматривает особых статей расходов для обеспечения защиты свидетелей, что сводит всю систему защиты свидетелей на нет.

Фактор 14: Общественная репутация

Прокуроры поддерживают свою общественную репутацию тем, что уделяют должное внимание раскрытию преступлений, совершаемых государственными должностными лицами, особенно фактов коррупции, злоупотребления служебным положением, грубых нарушений прав человека и других преступлений, признанных международным правом.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
Уровень коррупции и нарушений прав человека государственными служащими Кыргызстана остаётся высоким. Внимание прокуратуры к этим вопросам подвергается общественной критике как недостаточное и чисто формальное.	

Анализ/Основные сведения:

Коррупция и факты нарушения прав человека в государственных учреждениях входят в число важнейших и сложнейших проблем, стоящих сегодня перед Кыргызстаном. По сообщениям международных правозащитных и антикоррупционных организаций, Кыргызстан является одной из наиболее коррумпированных стран с многочисленными нарушениями прав человека, допускаемыми государственными учреждениями. К сожалению, Генеральной прокуратурой не предпринимается достаточных мер для борьбы с этими явлениями.

Коррупция в государственных учреждениях. "Трансперенси Интернешнл", международная организация, занимающаяся борьбой с коррупцией, причисляет Кыргызстан к наиболее коррумпированным государствам мира. В 2005 г. Кыргызстан занимал 130-е место среди 158 стран, согласно опросам

общественного мнения. См. TRANSPARENCY INTERNATIONAL CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2005, AT 6. В 2006 г. съехал на 142 место из 163 стран, охваченных опросом. См. TRANSPARENCY INTERNATIONAL ANNUAL REPORT 2006, AT 21. В 2006 г. международная организация, занимающаяся регистрацией фактов нарушения прав человека и фактов коррупции, "Фридом Хаус", присвоила Кыргызстану самый низкий рейтинг по уровню коррупции. Этот низкий рейтинг сохраняется за Кыргызстаном с 1999 г. См. FREEDOM HOUSE, NATIONS IN TRANSIT – KYRGYZSTAN (2006). Ссылаясь на статистику, предоставленную Генеральной прокуратурой, кыргызстанская газета "МСН" опубликовала сообщение о том, что в 2006 г. было возбуждено 814 уголовных дел по фактам коррупции в государственных учреждениях. В январе-июле 2006 г. в суды республики поступило 381 дело по фактам коррупции (злоупотребление должностным положением, превышение полномочий, незаконное использование служебного положения, незаконное использование бюджетных средств, а также получение взяток). См. "Ржавчина, возведённая в куб", МСН от 24 февраля 2007 г. В своём ежегодном докладе за 2006 г. Государственный Департамент США привёл официальную кыргызстанскую статистику, касающуюся расследований органами внутренних дел преступлений, связанных с коррупцией, согласно которой "в январе-ноябре имели место 198 случаев дачи взятки, 83 факта халатности и мошенничества, 478 фактов хищения и 1520 фактов злоупотребления служебным положением, в результате чего были возбуждены уголовные дела против 352 государственных служащих. При этом не было ни одного сообщения о фактах осуждения по обвинению в коррупции." См. *Department of State Country Reports on Human Rights Practices – Kyrgyz Republic 2006*, section 5, March 6, 2007 [далее – *2006 Department of State Report*]. По словам всех респондентов, с которыми обсуждался этот вопрос, коррупцией охвачены государственные учреждения и большинство отраслей экономики страны. Большинство считает, что правоохранительные органы принимают абсолютно недостаточные меры, не соизмеримые с масштабом проблемы.

В рамках Уголовного кодекса прокуроры располагают целым арсеналом средств борьбы с финансовыми преступлениями в частном секторе и коррупцией в государственных учреждениях. В Главах 21-23 Раздела 8 Уголовного кодекса содержатся положения, запрещающие мошенничество, хищение чужого имущества, незаконное предпринимательство и другие экономические преступления в коммерческой сфере. Вопросам коррупции в государственном секторе посвящены ст.ст. 303-315 Главы 30 Раздела 10 Уголовного кодекса. Положениями статей указанного раздела запрещаются злоупотребление служебным положением, коррупция, незаконное использование бюджетных средств, подкуп, взяточничество, вымогательство, подделка, и т.д. Согласно "Аналізу анти-коррупционного законодавства Кыргызской Республики", проведённому АВА/СЕЕЛІ в 2006 г., Уголовный кодекс не охватывает все соответствующие виды деятельности, предусмотренные международно-правовыми документами. Так, если сравнить Уголовный кодекс с Конвенцией ООН против коррупции¹⁰, то станет очевидным, что в нем отсутствует наказание за такие виды деятельности, как "злоупотребление влиянием в корыстных целях, незаконное обогащение, хищение имущества в частном секторе, сокрытие собственности, полученной в результате коррупции, а также участие или попытка совершить коррупционное преступление." Там же., с. 150. Отсутствует в Кодексе и наказание за преступления, связанные с коррупцией, в частном секторе. Там же.

¹⁰ Ратифицирована Кыргызской Республикой в 2006 году.

Несмотря на наличие наказания, предусмотренного положениями уголовного права, в том числе даже в части попыток совершения уголовных преступлений, Президентом К. Бакиевым и парламентом была принята программа борьбы с государственной коррупцией. Конкретным результатом этой программы стало создание Национального Совета по борьбе с коррупцией в соответствии с *Указом Президента Кыргызской Республики от 21 октября 2005 г. № 476* [далее – Совет]. Данный Совет, в состав которого входит 11 человек, рассматривает и берёт под свой контроль жалобы о фактах коррупции через подчинённый исполнительный орган, Национальное Агентство по предупреждению коррупции [далее – Агентство]. Указанное Агентство было создано тем же Указом в октябре 2005 года и приступило к работе лишь в мае 2006 г. На 2006 г. ему был установлен бюджет в размере 7 млн. сомов (185 308 долларов США). Сегодня в штат сотрудников Агентства входит 41 человек. Хотя большое число его сотрудников занимаются мониторингом коррупции и рассмотрением жалоб, полученных с телефонной горячей линии Агентства, для последующего направления в Генеральную прокуратуру, ещё больше его сотрудников заняты составлением внутренних правил Агентства, в том числе полномочий Агентства по возбуждению уголовных дел в связи с заявлениями о фактах коррупции.

Генеральный прокурор не является членом Совета, и, помимо направления заявлений, между прокуратурой и Агентством нет серьёзного взаимодействия. Может быть, это происходит в силу того, что по результатам общенационального опроса 2006 г. выяснилось, что правоохранительные органы, включая Генеральную прокуратуру и судебные органы, оказались наиболее коррумпированными государственными учреждениями. См. *2006 Department of State Report*, at Section 3. Парламент также отреагировал на необходимость борьбы с коррупцией и в начале 2006 г. образовал общественное объединение "Кыргызские парламентарии против коррупции" [далее – КППК] в целях разработки национальной законодательной программы по борьбе с коррупцией и её интеграции в международную структуру парламентских групп.

Тем не менее, Генеральная прокуратура хотя бы в принципе признала важность борьбы с коррупцией. Во-первых, в *Концепции развития органов прокуратуры Кыргызской Республики на период до 2005 г.*, Разд. 1, главной задачей прокуратуры определено "совершенствование деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией, разработка и реализация системы мер, нацеленных на противодействие конкретным видам коррупции, выявление причин и последствий коррупции, ущерба, который она причиняет". Кроме того, в *Приказе Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики № 3 "О мерах по совершенствованию организации работы в органах прокуратуры Кыргызской Республики" от 17 марта 2006 г.*, п. 7 гласит: "Всем прокурорам исходить из того, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и ее предупреждению является одной из важнейших функций прокуратуры. Особое внимание уделять выработке согласованных мер противодействия организованной преступности и коррупции, посягательствам корыстно-насильственного характера, а также обеспечению личной и имущественной безопасности граждан". Наконец, весной 2006 г. бывший Генеральный прокурор К. Конгантиев образовал специальное антикоррупционное управление, состоящее из трёх подразделений в целях осуществления надзора за исполнением антикоррупционного законодательства, обеспечения анализа и отслеживания фактов коррупции и возбуждения уголовных дел по фактам коррупции. В новообразованное управление было направлено с десятков прокуроров и человека три аудиторов.

Однако в выполнении всех этих мероприятий прокуратура потерпела полную неудачу. До сих пор не возбуждено ни одного дела по ст. 303 Уголовного кодекса "Коррупция". В беседах с нами работники судов указывали на то, что уголовные дела не возбуждались и по другим статьям, связанным с коррупцией. Как говорится в Отчёте Госдепартамента США за 2006 г., "...Национальное Агентство по предупреждению коррупции получило более 800 заявлений о фактах коррупции в государственных учреждениях, по каждому из которых проводилось предварительное расследование, и которые были направлены в прокуратуру для возбуждения дел. Однако никаких серьёзных мер так и не было принято". Там же, Разд. 3. В Таблице 1 показано количество дел, доведённых Генеральной прокуратурой до суда по фактам преступлений, связанных с коррупцией. Приведённые данные основаны на количестве возбуждённых дел. В 2005-2006 гг. всего три дела о коррупции были направлены в суд, и все, кроме одного, были прекращены. Нет никакой информации о дальнейшей судьбе этого единственного оставшегося не прекращённого дела, как и о других, направленных в суд и не прекращённых делах.

Таблица 1. Генеральная прокуратура, количество направленных в суд и прекращённых дел, следственный орган, преступления, связанные с коррупцией (ст.ст. 310-311 Уголовного кодекса)

<i>Следственный орган</i>	2005		2006	
	<i>Направлено в суд</i>	<i>Прекращено</i>	<i>Направлено в суд</i>	<i>Прекращено</i>
Прокуратура	13	2	17	6
Министерство внутренних дел	98	34	81	34
Служба национальной безопасности	7	5	3	3
Финансовая полиция	1	-	2	1
<i>Итого:</i>	119	41	103	44

Таблица 2. Генеральная прокуратура, количество направленных в суд и прекращённых дел, следственный орган, преступления, связанные с превышением должностных полномочий (ст. 305 Уголовного кодекса)

<i>Следственный орган</i>	2005		2006	
	<i>Направлено в суд</i>	<i>Прекращено</i>	<i>Направлено в суд</i>	<i>Прекращено</i>
Прокуратура	60	11	69	11
Министерство внутренних дел	4	11	6	12
Служба национальной безопасности	2	2	-	-
Финансовая полиция	1	-	1	1
<i>Итого:</i>	67	24	76	24

Другие респонденты отмечали, что в этом специальном антикоррупционном управлении уголовными расследованиями занимаются лишь два прокурора, что явно недостаточно для серьёзного решения проблемы.¹¹ Ни один из этих прокуроров не прошёл необходимой проверки, а управление в целом недоукомплектовано кадрами и явно недофинансируется. Профессиональная подготовка специалистов в деле раскрытия преступлений, связанных с коррупцией, носит весьма поверхностный характер, и в целом компетентность его работников, особенно в раскрытии сложных дел, находится на низком уровне. Кроме того, необходимо иметь в виду и то, что большинство наших респондентов считает прокурорскую службу коррумпированной, когда прокуроры охотно берут взятки в силу их низких зарплат. В особой степени это имеет место в связи с так называемой "беловоротничковой" преступностью, и тогда не удивительно представление многих граждан Кыргызстана о том, что коррупция носит массовый характер в государственных органах страны.

Нарушения прав человека. В последние годы ряд международных правозащитных организаций, в том числе "Фридом Хаус" и "Международная кризисная группа", и правительств ряда стран мира отмечали факты нарушения прав человека в Кыргызстане. Нестабильность внутривластной ситуации и трудности перехода от социалистического строя вызывают митинги и гражданские волнения. Реакция государства на выражения народного недовольства и отношение к женщинам и национальным меньшинствам вызвали осуждение в стране. Ряд политических убийств, случаи насилия против ряда этнических групп, факты торговли людьми, взяточничества, похищения людей так и не были раскрыты ни органами внутренних дел, ни прокурорской службой. Обращение сотрудников милиции с задержанными, подозреваемыми и отношение сотрудников исправительно-трудовых учреждений к заключённым вызывает особую критику. Существует множество сообщений о фактах пыток в камерах предварительного заключения и местах лишения свободы. Несмотря на ряд дел, возбуждённых Генеральной прокуратурой против сотрудников органов внутренних дел и исправительно-трудовых учреждений, принимаемые меры не соответствуют масштабу проблемы. По сообщениям правозащитных организаций Кыргызстана прокуратура редко реагирует на жалобы о нарушении прав национальных меньшинств и фактах жестокости со стороны сотрудников органов МВД и исправительно-трудовых учреждений. Несколько обращений по подобным фактам было направлено в Совет ООН по правам человека. См. в целом Фактор 20 "Взаимодействие с судьями" и Фактор 21 "Взаимодействие с органами МВД и другими следственными органами".

¹¹ Аналитическая группа не смогла получить данные о балансе и нагрузке этого специального антикоррупционного управления.

IV. Подотчётность и прозрачность деятельности

Фактор 15: Подотчётность обществу

В процессе исполнения своих профессиональных обязанностей прокуроры периодически отчитываются перед обществом о проделанной работе в целом.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
Хотя принцип подотчётности обществу предусмотрен законом и внутренними директивными документами прокуратуры, прокурорская служба по-прежнему считается непрозрачной. На практике, она редко отчитывается и перед законодательной властью.	

Анализ/Основные сведения:

Генеральная прокуратура обязана отчитываться о своей деятельности по закону и через поддержание партнёрских отношений с различными группами гражданского общества. В законе содержится несколько требований отчётности, но ни одно из них не предусматривает прямой реакции на то, что беспокоит обществом в целом. Например, п. 31 ч. 1 ст. 58 Конституции 2006 г. даёт парламенту право на "заслушивание ежегодных отчетов Премьер-министра о работе Правительства, Генерального прокурора..." Аналогично в соответствии со ст. 8 Закона о прокуратуре, прокуратура "представляет отчет Президенту Кыргызской Республики и регулярно информирует Правительство Кыргызской Республики..." о состоянии законности, выполнения органами исполнительной власти обязанностей по охране общественного порядка и национальной безопасности, прав и свобод граждан. Во исполнение этого предписания, согласно ст. 42 Закона о прокуратуре, для всех уровней прокуратуры устанавливается систематическая отчётность о состоянии законности. Кроме того, это требование содержится и в *Приказе бывшего Генерального прокурора К. Конгантиева № 4 "Об улучшении работы по оперативному учету и статистической отчетности в органах прокуратуры Кыргызской Республики"* от 27 марта 2006 г. Помимо этого, в мае 2006 г. бывший Генеральный прокурор издал Приказы №№ 11-14, направленные на совершенствование ежегодной, квартальной и месячной отчётности, улучшение работы с жалобами граждан на действия работников государственных учреждений и обеспечению тщательного расследования случаев нарушения прав человека. См. Фактор 27 "Эффективность".

Вопрос отчётности перед обществом во многом зависит от того, как поступают с представленной Генеральной прокуратурой информацией парламент и Правительство. На практике Генеральный прокурор представляет ежегодный отчёт, который рассматривается Президентом и направляется парламенту. Однако в связи с неустойчивостью положения Президента и уходом Феликса Кулова в отставку с должности Премьер-Министра в январе 2007 г., а также продолжающейся внутренней конфронтацией в парламенте, ежегодный отчёт за 2006 г. не был заслушан парламентом да и сам Генеральный прокурор не вызывался для отчёта. Хотя члены парламента в беседе с аналитической группой говорили, что парламент может вызвать Генерального прокурора для рассмотрения

деятельности прокуратуры в любой момент, это случается крайне редко. Что же касается доступности ежегодных отчётов о деятельности и бюджете для общественности, то, несмотря на многочисленные запросы, аналитическая группа так и не смогла получить эти данные. Вебсайт Генеральной прокуратуры не действует, да и неизвестно, разместила ли бы на нём Генеральная прокуратура статистическую и отчётную информацию вообще. Не располагает общественность и доступом к сборнику нормативных актов прокуратуры, хотя приказы Генерального прокурора и содержатся в юридических базах данных "Токтом" и "Эдвайзер".

14 марта 2006 г. Генеральная прокуратура подписала Меморандум о партнёрстве почти с 40 организациями гражданского общества, политическими организациями и СМИ. Задачей партнёрства является развитие сотрудничества в области уголовного судопроизводства и защиты прав человека, надзоре за законностью нормативно-правовых актов, принимаемых государственными учреждениями и в гармонизации государственного законодательства в области прав человека. Путём ежеквартальных встреч обе стороны будут стремиться к достижению большей открытости и доверия. Областные прокуратуры подписали аналогичные меморандумы со своими местными партнёрами. Обе стороны убеждены в том, что такое партнёрство обеспечит большую подотчётность прокуроров обществу. *Меморандум "О партнёрстве органов прокуратуры Кыргызской Республики с гражданским обществом во имя законности"* от 14 марта 2006 г.

Полученные на сегодня результаты в связи с введением в действие этого Меморандума трудно оценить однозначно. Прокуроры утверждают, что сотрудничество с группами гражданского общества значительно улучшилось. Теперь они уделяют первоочередное внимание жалобам со стороны своих партнёров из гражданского общества. В 2006 г. в прокуратуру поступило 22 тыс. жалоб, касающихся исполнения законодательных актов государственными учреждениями, на каждое из которых должен поступить ответ в течение месяца. По словам прокуроров, с которыми были проведены собеседования, более трети заявлений были удовлетворены прокуратурой. Так что отчасти группы гражданского общества выиграли от этого мероприятия.

С другой стороны, большинство групп гражданского общества недовольны партнёрством. Они отмечают, что во время встреч, проводимых как в центре, так и на местах, речь зачастую идёт ни о чём, и результаты таких встреч минимальны. Немало групп отказалось участвовать в этом партнёрстве. Ряд правозащитных групп отказался подписать данный меморандум, мотивируя своё решение в первую очередь отсутствием искренности со стороны прокуратуры в своих отношениях с правозащитными организациями и тем, что прокуратура как институт не расположена к открытости перед обществом.

Фактор 16: Внутренняя отчётность

Органы прокуратуры располагают механизмом получения и проверки сообщений о правонарушениях и неправильном поведении. Данный механизм сформулирован в виде письменных правил и руководств. Задачей внутренних правил и механизмов является оценка и контроль соблюдения ведомственных нормативных актов.

Вывод**Соотношение: Нейтральное**

Хотя законы и приказы, регулирующие деятельность прокуратуры и предусматривают внутреннюю подотчётность и механизм рассмотрения жалоб, исполняются они крайне неаккуратно. Прокуроры не приобретают во время профессиональной подготовки понимания значения внутренней отчётности и соблюдения порядка рассмотрения жалоб.

Анализ/Общие сведения:

Как уже говорилось выше при обсуждении Факторов 7 и 10, строго иерархическая структура Генеральной прокуратуры вызывает к жизни и строгую внутреннюю отчётность. См. в целом Фактор 7 "Свобода от любых форм постороннего воздействия" и Фактор 10 "Дискреционные полномочия". Закон о прокуратуре наделяет Генерального прокурора властью над всей централизованной системой, в которой каждый прокурор обязан отчитываться перед своим начальником и, в конечном счёте, подчинён Генеральному прокурору. Там же, ст. 4. Вероятно, это – наследие ещё советских времён, в силу которого до сих пор царствует дух подчинения воли начальства. Этот дух мешает нижестоящим прокурорам действовать в рамках необходимых дискреционных полномочий. Чрезмерный контроль означает, что прокуроры-руководители подконтрольны в меньшей степени, чем их подчинённые, поскольку последние вряд ли когда-нибудь станут оспаривать их решения.

Тем не менее, в прокуратуре существуют общие правила внутренней отчётности. Хотя в приказах Генерального прокурора нигде не говорится о проблемах внутренней отчётности напрямую, в них излагаются требования, предъявляемые к статистической отчётности и производственным отчётам с указанием средств совершенствования качества работы и повышения квалификации работников. Проблема заключается в том, что, хотя все прокуроры и получают копии приказов от своих начальников в сопровождении кратких устных указаний, не проводится никаких официальных занятий или общеведомственных разъяснений о том, как эти приказы должны воплощаться в жизнь. Поэтому трудно достичь поставленных в приказах задач, а достигаемые результаты имеют лишь кратковременный эффект.

Для тех прокуроров, которые хотели бы обжаловать действия коллеги или начальника существует несколько положений, обеспечивающих им правовую защиту. Так, Закон о государственной службе запрещает преследование со стороны руководителя, требовать письменного подтверждения устного распоряжения руководителя в случаях возникновения сомнения о законности данного распоряжения, а также обжаловать неправомерные действия должностных лиц. Там же, ст. 8, ч.ч. 11, 15 и 17. Кодекс профессиональной этики устанавливает также, что: "В случае если прокурор испытывает давление со стороны своего непосредственного руководителя или иных государственных служащих, направленное на принятие неправомерного решения, он обязан незамедлительно сообщить об этом вышестоящему прокурору". Там же, п. 1.3. Несмотря на указанные юридические положения и этические нормы, прокуроры при обсуждении с нами этого фактора отмечали, что им известны лишь единицы случаев, когда применялись эти внутренние правила обжалования. Однако не смогли даже припомнить конкретных обстоятельств подобных случаев.

Фактор 17: Конфликты интересов

В своей работе прокуроры не преследуют личных интересов, избегают конфликтов интересов или даже близких к ним ситуаций.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
<p>Кодексы и законы, регулирующие конфликты интересов носят вполне ясный и достаточный характер, но на них мало кто обращает внимание, о чём свидетельствует отсутствие реакции на открытые обвинения прокуратуры в коррупции.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Кодекс профессиональной этики, Уголовно-процессуальный кодекс, Положение о порядке прохождения службы и Закон о государственной службе содержат конкретные положения, касающиеся конфликта интересов. Уже в Кодексе профессиональной этики говорится о том, что прокуроры должны воздерживаться от действий или поддержания отношений с другими лицами, если это ставит под сомнение их беспристрастность и может подорвать их личную и профессиональную репутацию. Там же, п.п. 1.4, 2, и 3. Согласно Закону о государственной службе, если прокурору (государственному служащему) становится известно о конфликте его интересов с более широкими интересами государства, то он должен незамедлительно сообщить об этом непосредственному руководителю, который, в свою очередь, должен отстранить государственного служащего от выполнения обязанностей или усилить контроль за выполнением государственным служащим своих обязанностей. Там же, ст. 9

Конкретная ответственность за финансовые конфликты интересов сформулированы в нескольких источниках права. Ст. 3 Положения о порядке прохождения службы, п. 2.8 Кодекса профессиональной этики и ст. 11 Закона о государственной службе одинаково запрещают получение вознаграждения от любого лица или организации в виде подарков, услуг или денег за выполнение своих служебных обязанностей. Ст. 33 Закона о государственной службе, п. 2.9 Кодекса профессиональной этики устанавливается необходимость представления ежегодной декларации о доходах и имуществе, а для прокуроров, занимающих высшие должности, – Законом о декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников (в редакции Закона Кыргызской Республики от 28 декабря 2006 г. № 223).

Личная причастность и конфликты интересов на бывшей работе конкретно оговорены во всех вышеуказанных документах, кроме Кодекса профессиональной этики. Прокурор не может иметь в непосредственном подчинении членов своей семьи или заниматься вопросами, касающимися членов своей семьи. См. Закон о государственной службе, ч.ч. 7 и 9 ст. 11, а также Положение о порядке прохождения службы, ст. 3. Прокурор должен отстраниться от дела или ему может быть заявлен отвод в производстве по делу, "если он является потерпевшим, гражданским истцом, гражданским ответчиком, а также если он участвовал в данном деле в качестве свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика,

следователя, прокурора, защитника, секретаря судебного заседания, законного представителя обвиняемого, подсудимого, потерпевшего, гражданского истца или гражданского ответчика, следователя [или] если имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в беспристрастности [прокурора]". Уголовно-процессуальный кодекс, ст.ст. 70, 74.

Аналитическая группа получила мало комментариев в связи с конфликтом интересов. Фактически прокуроры заявили, что это вообще не актуальный вопрос. Случаев нарушения Кодекса профессиональной этики не так много. См. Фактор 19 "Дисциплинарные расследования". Аналитическая группа так и не получила данных о том, проводятся ли занятия или общеведомственные разъяснения для работников прокуратуры о конфликте интересов и о том, как их избегать. С другой стороны, представители гражданского общества продолжали утверждать, что кумовство и знакомство при приеме на работу и продвижении по службе играют существенную роль. Как и при обсуждении других факторов, они утверждали, что прокуроры безнаказанно участвуют в коррупционных схемах по вымогательству денег в обмен на смягчение приговоров.

Фактор 18: Кодекс профессиональной этики

Прокуроры неуклонно выполняют этические требования, предъявляемые к их профессии и помогающие четко разграничивать то, что приемлемо и что неприемлемо в их профессиональном поведении.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
<p>Кодекс профессиональной этики и механизмы его реализации носят достаточно комплексный характер и имеют подробно прописанные процедуры. Однако подготовка прокуроров в вопросах этики ещё низка. В Кодексе отсутствует однозначный запрет на общение работников прокуратуры с судьями в отсутствие адвокатов.</p>	

Анализ/Основные сведения:

Кодекс профессиональной этики – это достаточно комплексный документ, содержащий общие положения об этическом поведении, правила осуществления служебной деятельности и правила поведения в неслужебное время. Большинство правил носит декларативно-назидательный характер, но в нём есть и конкретные положения, касающиеся дискреционных полномочий прокурора, конфликта интересов, представления декларации о доходах и имуществе, сохранении служебной тайны, и ответственности за взяточничество и незаконное использование имущества. Там же, п. 2. Порядок расследования случаев нарушения Кодекса и ответственность за это содержатся в п.п. 4 и 5 Кодекса профессиональной этики. П. 6 говорит о составе комиссий по этике, создаваемых в каждой областной прокуратуре и порядок отчётности и рассмотрения фактов нарушения этики. Эти комиссии занимаются проведением служебных расследований по случаям нарушений и подготовкой соответствующих предложений. Однако в Кодексе отсутствуют положения, запрещающие прокурорам общение с судьями в отсутствие адвоката и предвзятое отношение к обвиняемым, в том числе обязанность рассмотрения доказательств, оправдывающих действия

обвиняемых, а также положения, оговаривающие обязательную доступность материалов о деятельности комиссий общественности.

Ст. 10 Закона о государственной службе "Этика государственного служащего" содержит также много декларативных принципов. Однако Закон оговаривает и ответственность за действия во имя личных интересов и обязывает руководителей ведомств принимать меры к недопущению и пресечению нарушения этических норм. Судя по всему, это положение в Генеральной прокуратуре не выполняется. Например, выпускники юридических вузов, поступающие на работу в органы прокуратуры не проходят никакого обучения в связи с Кодексом профессиональной этики. Не проводится никаких официальных занятий по нему ни в органах прокуратуры, ни в ЦПП Генеральной прокуратуры. Как в целом было отмечено в Факторе 16 "Внутренняя отчетность", прокуроры получают экземпляр Кодекса профессиональной этики от своего начальника в сопровождении кратких и поверхностных замечаний, но никаких последующих занятий, закрепляющих знания в этом вопросе, не проводится. Хотя случаи нарушения Кодекса профессиональной этики и сравнительно нечасты, они всё-таки происходят и тогда к виновным принимаются меры наказания в соответствии с тем, как об этом говорится в Факторе 19 "Дисциплинарные расследования".

Фактор 19: Дисциплинарные расследования

Прокуроры подлежат дисциплинарным мерам воздействия за нарушения закона, правил и норм этики. Дисциплинарные мероприятия проводятся своевременно, носят справедливый характер и принимаемые решения являются результатом независимого и объективного разбирательства.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
Правила привлечения к дисциплинарной ответственности хорошо разработаны и содержат достаточные процедуры обжалования. И хотя, по словам прокуроров, дисциплинарные меры применяются редко, имеются свидетельства того, что в 2006 году каждый четвертый прокурор привлекался к дисциплинарной ответственности.	

Анализ/Основные сведения:

Положение о порядке прохождения службы предусматривает целый ряд мер дисциплинарной ответственности за "неисполнение или ненадлежащее исполнение" работником своих служебных обязанностей. В числе этих мер находятся: замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, и увольнение. Там же, ст. 17, см. также Закон о государственной службе, ст. 38. Хотя Генеральный прокурор имеет "право налагать дисциплинарные взыскания на сотрудников прокуратуры в полном объеме" (за исключением освобождения от занимаемой должности прокуроров, назначенных Президентом Кыргызской Республики), каждый областной, городской, военный и районный прокурор может налагать дисциплинарные взыскания на работников, назначаемых ими на должность, в пределах компетенции, предоставленной им Генеральным прокурором. Там же, ст. 18.

Порядок наложения дисциплинарных взысканий подробно изложен в п. 19 Кодекса профессиональной этики. В ряду перечисленных положений находится и такое, согласно которому областные, городские, военные и районные прокуроры должны проводить служебные расследования и принять решение в течение одного месяца со дня обнаружения проступка. Руководитель органа прокуратуры может временно отстранить от должности совершившего проступок работника на период расследования. На период временного отстранения от должности заработная плата сохраняется за работником. Каждое решение по дисциплинарным вопросам доводится до каждого сотрудника данного органа прокуратуры. Вышестоящий прокурор вправе отменить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим руководителем органа прокуратуры, или изменить его вид после изучения его дела. Там же, ст. 19. В случае нарушения положений Кодекса профессиональной этики областные комиссии должны провести расследование и направить отчёт с предложениями руководителю областной прокуратуры, имеющему право на принятие мер. Кодекс профессиональной этики, п. 6., см. также *Положение о порядке прохождения службы*, ст. 20 "Порядок привлечения прокуроров и следователей к уголовной и административной ответственности". В нем не приводится перечень правонарушений и соответствующих им видов взысканий, хотя прокуроры в большинстве случаев соглашались, что прокуроры снимались с работы менее чем в двух процентах дисциплинарных дел.

Порядок обжалования содержится как в ст. 23 Положения о порядке прохождения службы, так и в ст. 39 Закона о государственной службе. Прокурор, на которого наложено дисциплинарное взыскание, имеет право обжаловать его вышестоящему прокурору. В случае несогласия с решением по его делу он имеет право обжаловать решение в суд в течение одного месяца со дня принятия окончательного решения Генеральной прокуратурой. Однако аналитическая группа смогла получить информацию лишь по одному случаю, когда дело было обжаловано в суд. См. Фактор 5 "Свобода выражения мнения".

По данным Генеральной прокуратуры, в целом за девять месяцев 2005 и 2006 гг. областными комиссиями по этике проведено 23 расследования по фактам нарушения норм этики. В ходе этих 23 расследований 25 прокуроров были привлечены к дисциплинарной ответственности. Вид взысканий и количество обжалований не указаны. Однако один работник прокуратуры, занимающий высокую должность, в беседе с аналитической группой сообщил, что в 2006 г. за различные нарушения дисциплинарные взыскания были наложены примерно на 160 прокуроров, т.е. 22% сотрудников прокуратуры привлекались к дисциплинарной ответственности за ряд нарушений в 2006 г. Если эта цифра верна, то она показывает тревожную связь между системой управления прокуратурой и прокурорскими кадрами. Тем не менее, большинство прокуроров утверждают, что вопрос дисциплины – не самый главный вопрос, стоящий перед органами прокуратуры.

V. Взаимодействие с участниками уголовного судопроизводства

Фактор 20. Взаимодействие с судьями

Прокуроры отстаивают независимость судей и прокуроров. Прокуроры искренни с судьями, с уважением относятся к их должностным обязанностям и оказывают им содействие в справедливом и своевременном отправлении правосудия.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
<p>Имеется ряд сообщений о случаях общения прокуроров с судьями в отсутствие адвокатов. Судьями приводились жалобы на плохую подготовку прокуроров к рассмотрению дел, необеспечение надлежащего надзора за ходом предварительного следствия в целях пресечения нарушений прав человека и конституционных гарантий. Возможностей для совместного повышения квалификации прокурорами и судьями крайне мало.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Согласно ст. 83 гл. 7 Конституции 2006 г., судьи пользуются полной независимостью и подчиняются только Конституции. В процессе их назначения участвуют Президент или парламент, в зависимости от уровня суда, в который судьи назначаются. Конституционная независимость судей также подкрепляется положением ст. 17 Уголовно-процессуального кодекса. В отличие от судей, гл. 6 Конституции определяет прокуратуру как один из центральных органов государственной власти Кыргызской Республики. Прокуратура и судебная система юридически обособлены друг от друга. Закон не запрещает прокурорам становиться судьями и наоборот. Законом не прописан конкретный порядок принятия на работу в прокуратуру действующего или бывшего судью. Лицо не имеет лишь права занимать обе должности одновременно. Многие судьи в беседе с аналитической группой отмечали, что примерно 20% из всех 413 судей, работающих по стране, – бывшие прокуроры.

Порядок взаимодействия между судьями и прокурорами определяется рядом положений Уголовно-процессуального кодекса. Прокурор направляет дело судье для разбирательства и поддерживает государственное обвинение в суде. Судья может вернуть дело для восполнения пробелов следствия, прекратить его во время слушания или вынести приговор. Прокурор может обжаловать решение судьи. Как отмечалось при обсуждении Фактора 11 "Права обвиняемого", вскоре судьи должны будут заменить прокуроров в выдаче санкций на арест. В части осуществления надзора за исполнением законодательных актов государственными учреждениями прокуроры могут ходатайствовать перед судом о вынесении соответствующего решения государственному органу. ЗАКОН О ПРОКУРАТУРЕ, ст. 22. Наконец при обсуждении Фактора 18 "Кодекс профессиональной этики" было указано, что в Кодексе профессиональной этики отсутствует запрет на общение прокуроров с судьями в отсутствие адвокатов, равно как и конкретные указания о том, как должны вести себя прокуроры в их отношениях с судом на предварительной стадии.

Оценка прокурорами и судьями поведения друг друга выглядит удручающе. Судьи всех уровней отмечают давление со стороны прокуратуры. Двойственная функция надзора за соблюдением законодательных актов и поддержки государственного обвинения способствуют опасной концентрации власти в руках одного учреждения. Многие судьи просто не в состоянии противостоять полномочиям прокуроров. В ходе судебных процессов редко соблюдается равноправие сторон, особенно если председательствующим выступает молодой судья. Такие малоопытные судьи легче поддаются запугиванию со стороны прокуроров и вынуждены выносить обвинительные решения, боясь освободить лицо, которое государство считает необходимым преследовать. С другой стороны, опасения судей перед частными представлениями, которые могут быть вынесены против них в связи с их поведением во время слушания, как отмечалось в *Индексе судебной реформы для Кыргызстана ABA/CEELI*, июнь 2003 г., с. 25, значительно уменьшились. Теперь прокуроры просто лишь обжалуют решения судей.

Двойственные функции прокуратуры также способствуют ослаблению эффективности работы прокуратуры. По сообщениям юристов, прокуроры часто приходят на слушания плохо подготовленными, надзор за ходом следствия обычно осуществляется ненадлежащим образом с нарушением прав обвиняемого. По их утверждениям, на суд выносятся дела, основанные на корпоративных интересах. Многие заявляли, что прокуратура должна заниматься исключительно следствием и поддержкой государственного обвинения по уголовным делам.

Прокуроры, адвокаты и правозащитники высказывались критически о деятельности судей. Все они утверждают, что судьи подвержены коррупции. Отмечалось, что продолжает действовать "телефонное" право, когда руководящие работники прокуратуры, правительства или законодательных органов власти указывают судьям, какое решение должно быть принято по конкретному делу. Респонденты отмечали, что судебные органы продолжают оставаться слабым звеном в системе власти, а прокурорские работники подчёркивали, что судьи не справятся с возложенными на них функциями по выдаче санкций на арест (в чём судьи им возражали, доказывая обратное). Отмечалось, что возможностей проведения совместных тренингов с участием судей и прокуроров очень мало. Многие усматривают в этом упущенную возможность для налаживания диалога в вопросах права и процедур.

Фактор 21: Взаимодействие с органами МВД и другими следственными органами

В целях утверждения принципов справедливости и повышения эффективности работы прокуратуры прокуроры поддерживают сотрудничество с органами МВД и другими следственными органами в проведении расследования уголовных дел и подготовке дел к судебным слушаниям и следят за тем, чтобы следователи соблюдали права человека.

Вывод**Соотношение: Отрицательное**

Прокуроры не в состоянии осуществлять свои полномочия, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом, по надзору за ходом следствия в органах МВД. В результате они не всегда могут обеспечить соблюдение прав сторон в процессе уголовно-процессуальных действий и устранить дублирование в органах дознания МВД. По мнению представителей гражданского общества и правозащитных организаций, реакция прокуратуры на жалобы о бесчеловечном обращении органов милиции явно не достаточна.

Анализ/Основные сведения:

Ст.ст. 35-38 Уголовно-процессуального кодекса излагают полномочия и организационные принципы отношений между следственными органами внутренних дел и сотрудниками прокуратуры. Следователь органов внутренних дел обычно возбуждает дело и осуществляет следственные действия. Там же, ст. 35. Ст. 36 перечисляет полномочия следователя, главными из которых являются следующие:

- Допрашивать подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля, эксперта и специалиста, назначить экспертизу, производить осмотры, обыски, выемки и другие следственные действия;
- Принимать меры к возмещению ущерба потерпевшему;
- Истребовать документы, материалы, содержащие сведения о происшествии и причастных к нему лицах;
- Требовать проведения ревизии, инвентаризации, ведомственной экспертизы, иных проверочных действий;
- Требовать выделения переводчиков, специалистов, экспертов;
- Задерживать лицо, подозреваемое в совершении преступления;
- Выносить постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого и предъявлять обвинение;
- Признавать потерпевшим, гражданским истцом, гражданским ответчиком и допускать их представителей к участию в производстве по уголовному делу;
- Выносить постановления о приостановлении, прекращении производства по уголовному делу;
- Выполнять указания прокурора;
- Осуществлять другие полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом; а также,
- Постановление следователя по уголовному делу обязательно для исполнения гражданами, руководителями организаций. Неисполнение постановления следователя влечет ответственность в соответствии с законом.

Непосредственный надзор за действиями следователя осуществляется руководителем того следственного органа, в котором следователь работает. Руководитель следственного органа может давать письменные указания, обязательные к исполнению для его подчинённых. Там же, ст. 37. Как отмечалось выше, в значительной мере надзор за действиями следователя осуществляется прокурором. Согласно ст. 34, прокуроры обязаны осуществлять надзор за законностью расследования уголовных дел, давать следователю обязательные для него письменные указания, назначать и отстранять следователя от дальнейшего участия в осуществлении уголовного судопроизводства по данному делу,

возвращать уголовное дело следователю с указаниями о восполнении пробелов следствия, а также продлевать сроки следствия. Следователь органов внутренних дел вправе обратиться к вышестоящему прокурору с письменным изложением своих возражений. В этом случае вышестоящий прокурор вправе своим постановлением отменить решение нижестоящего прокурора или производство следствия поручить другому следователю. Там же, ст. 35.

В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом в республике существуют несколько правоприменительных органов, ответственных за расследование уголовных преступлений. В число органов следствия входят: органы прокуратуры, внутренних дел, национальной безопасности, орган Кыргызской Республики по контролю наркотиков, органы уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Кыргызской Республики, финансовой полиции и таможенные органы. Там же, ст. 161. В ст. 38 Уголовно-процессуального кодекса в качестве органов дознания к вышеуказанным органам добавлены следующие: начальники исправительных учреждений, командиры пограничных частей, командиры воинских частей и т.д. Подследственность конкретных преступлений или совокупностей преступлений тому или иному следственному органу приводится в ст. 163 Уголовно-процессуального кодекса. Во многих случаях несколько следственных органов имеют право проводить расследование одних и тех же преступлений. В целях устранения дублирования главным следственным органом является то, которое первым возбуждает уголовное дело. При совокупности преступлений, относящихся к подследственности разных органов, подследственность определяется по более тяжкому преступлению. По уголовным делам, связанным с неправомерными действиями органов внутренних дел, следствие производится непосредственно следователями органов прокуратуры. Там же.

Уголовное дело может быть возбуждено любым из органов, перечисленных в ст. 161. Уголовно-процессуального кодекса. Постановление о возбуждении уголовного дела должно быть направлено в Генеральную прокуратуру в течение 24 часов с момента возбуждения. В нём должны указываться повод и основание к возбуждению уголовного дела, кем оно составлено, а также план дальнейшего движения дела. После этого следователь приступает к производству следствия либо передает дело прокурору для направления дела по подследственности. Следствие по делам о преступлениях небольшой тяжести должно быть закончено в срок не позднее одного месяца, по всем остальным делам – в двухмесячный срок со дня возбуждения уголовного дела, если срок следствия не будет продлён прокурором. Там же, ст.ст. 158, 160, 165, 167.

В ходе бесед аналитической группе было высказано несколько замечаний от специалистов уголовно-правовой системы о том, как строятся взаимоотношения следователей органов МВД и прокуратуры. Большинство высказанных замечаний сводилось к роли, которую играет прокурор на этапе предварительного расследования. За несколькими примечательными исключениями почти все респонденты заявляли, что прокуроры не слишком энергично занимаются вопросами надзора за ходом следствия. Прокуроры недостаточно пользуются предоставленным им правом давать указания следователям, удалять доказательства, полученные незаконным путём и в том числе выбитые признания, или отстранять следователя от дальнейшего участия в осуществлении уголовного судопроизводства по данному делу. Лишь в специализированных подразделениях прокуроры активно участвуют в расследовании, давая санкции на обыск и осуществление наблюдения с использованием электронных средств.

Усложняет ситуацию и то, что примерно от восьми до десяти следственных подразделений правоохранительных органов передают дела в Генеральную прокуратуру для судебного разбирательства. Прокурорам трудно уследить за расследованиями во всех этих многочисленных органах. Хотя Уголовно-процессуальным кодексом даются ясные указания на устранение дублирования множество уголовных дел продолжают расследоваться разными ведомствами. Это особенно заметно в делах по финансовым и экономическим преступлениям. Как отмечалось в ряде других факторов настоящего Индекса, самоустранение прокуроров на этапе предварительного расследования приводит к слабой координации и контролю, получению доказательств незаконным путём. Это приводит в конечном результате к слабой подготовке дел, нарушению прав обвиняемых, свидетелей и потерпевших.

В целях совершенствования взаимодействия между Генеральной прокуратурой и следственными подразделениями правоохранительных органов Президент К. Бакиев издал Положение о координации деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики (*утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 17 марта 2006 г. УП № 129*). Согласно данному Положению, областные прокуроры обязаны проводить координационные совещания с участием руководителей всех правоохранительных органов региона. На совещаниях должны рассматриваться такие вопросы, как совместный анализ состояния преступности, динамики и тенденций, практики раскрытия преступлений, изучение координационной деятельности правоохранительных органов и осуществление совместных публикаций. Подобные совещания проводятся ежеквартально. К сожалению, координационные совещания вызвали много нареканий, с одной стороны, за расплывчатость задач, а с другой – за обсуждение вопросов, нередко не имеющих прямого отношения к координации – таким, как приём на работу, перевод и увольнения. По сообщениям респондентов, практических обсуждений, связанных с руководством следственными действиями и межведомственной координацией, проводится недостаточно. Работники прокуратуры опровергают эти сообщения, утверждая, что протоколы совещаний показывают процесс подробного обсуждения мер по обеспечению борьбы с преступностью и отражают следственные действия по конкретным делам, связанным с убийствами.

Ни в чём отсутствие контроля со стороны руководства органов прокуратуры над органами МВД и другими следственными органами не подвергалось большей критике, чем в вопросах борьбы с коррупцией и злоупотреблениями в органах МВД. Коррупция и злоупотребления назывались главными проблемами, подрывающими доверие к органам внутренних дел и прокуратуры в стране.

Согласно данным опроса, проведённого по инициативе ОБСЕ в 2007 г. среди жителей городов Каракол, Ош и Бишкек, каждые 7 из 10 опрошенных отмечали, что сотрудники милиции относятся к гражданам по-разному, доброжелательно они относятся лишь к своим друзьям и знакомым или к тем, кто даёт им взятки. Около 6 человек из каждых 10 опрошенных заявляли, что милиция обслуживает интересы правительства, а не народа, и что милиционеры вынуждены брать взятки из-за слишком низких зарплат. По данным опроса, лишь чуть больше половины потерпевших сообщают об этом в милицию. RESULTS OF SURVEY ON PILOT COMMUNITY POLICING PROGRAMME, KARAKOL, OSH, JANUARY 22, 2007, PERVOMAIJSKI AND SVERDLOVSKI DISTRICTS OF BISHKEK, OCTOBER 16, 2006.

Сотрудники органов внутренних дел, с которыми беседовали члены аналитической группы, открыто признавали, что коррупция – это серьёзная

проблема в их рядах. Они с большим одобрением относятся к инициативе ОБСЕ, направленной на переориентацию работы милиции с более глубоким учётом интересов населения.

По утверждению многих респондентов, ещё большей проблемой системы уголовного правосудия является жестокость и злоупотребления сотрудниками милиции. Как отмечалось ранее, избиения подозреваемых работниками милиции считаются делом вполне заурядным. По данным "Крайсис Групп" за 2006 г., "Избиения задержанных в милиции на стадии предварительного следствия, когда следователи стремятся добиться признательных показаний, стали обычным делом. Ожидающие суда и ожидающие перевода в колонию, месяцами находятся в антисанитарных и нечеловеческих условиях". *Тюремный кошмар Кыргызстана*, Крайсис Групп, Азия, Отчёт № 118, 16 августа 2006 г. Далее в отчёте говорится:

"Заклученные и правозащитники почти единодушны в том, что наибольшие нарушения прав человека должностными лицами правоохранительных органов имеют место... в изоляторах временного содержания (ИВС), все еще находящихся в ведении МВД. Свидетельства об избиениях в милиции и незаконном задержании носят массовый характер. "Люди иногда содержатся там в течение трех недель и затем признаются в том, чего они не "совершали", – сказал один правозащитник. Следователи милиции, на которых оказывается давление, чтобы увеличить процент раскрытых дел, иногда обвиняют задержанных в совершении нераскрытых преступлений и, по сообщениям, используют избиения или угрозы избиений, чтобы получить признания". *Там же*, с. 18.

Аналитическая группа получила несколько сообщений об избиениях задержанных. В большинстве случаев прокуратура так и не возбудила ни одного дела против виновных. Несмотря на наличие особого подразделения, занимающегося случаями злоупотреблений со стороны работников милиции,¹² многие заявляли, что дела по фактам злоупотреблений сотрудников внутренних органов возбуждаются редко. По данным Генеральной прокуратуры, в 2005-2006 гг. не возбуждалось ни одного дела по ст. 305-1 Уголовного кодекса "Пытка". Тем не менее, по сообщению прокуратуры группе АВА, уголовные дела были возбуждены против 71 сотрудника милиции в 2006 г. и ещё против 22 в первом полугодии 2007 г. Однако о дальнейшей судьбе этих дел никакой информации представлено не было.

Респонденты выступили с несколькими предложениями по усилению подотчётности и координации органов внутренних дел и прокуратуры. Все они выступили за: сокращение числа органов следствия, усиление надзорных полномочий прокуроров на стадии предварительного расследования, а также увеличение числа тренингов с участием сотрудников МВД и органов прокуратуры.

Фактор 22: Взаимодействие с представителями обвиняемого

Прокуроры уважают независимость стороны защиты. В целях обеспечения справедливости и эффективности разбирательства

¹² Военные прокуроры, как правило, занимаются расследованием преступлений в Вооружённых Силах и органах национальной безопасности.

прокуроры соблюдают требования закона и нормы этики в отношениях с представителем подсудимого.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
<p>Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает множество прав для защитников, однако широко применяемая и пользующаяся дурной славой практика использования неквалифицированных и коррумпированных "карманных адвокатов" на стадии предварительного расследования бросает тень на репутацию всей системы уголовного правосудия. Хотя материалы уголовных дел беспрепятственно выдаются адвокатам, принцип равноправия сторон во время суда не всегда соблюдается.</p>	

Анализ/Основные сведения:

Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает неприкосновенные права всех сторон производства по уголовным делам, в особенности адвокатов. Согласно ст. 12, прокурор (а также судьи и следователи) "обязаны обеспечить охрану прав и свобод граждан, участвующих в уголовном процессе, создавать условия для их осуществления". Там же, ст. 12. В ст. 5 адвокаты особо указываются в качестве стороны производства по уголовным делам, пользующимися правами и защитой со стороны государственных учреждений. Там же, ст. 5. Ст.ст. 16 и 18 обеспечивают равенство сторон перед законом и судом и подчёркивают, что уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Там же, ст.ст. 16 и 18. Уголовным кодексом запрещается воспрепятствование профессиональной деятельности защитника. Максимальное наказание в этих случаях составляет лишение свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Уголовный кодекс, ст. 318-1. Аналитическая группа не смогла получить никаких руководящих документов, регулирующих отношения между обвинением и защитой.

Права и обязанности защитника, которые прокурор обязан уважать и отстаивать, вступают в силу с момента первого допроса в органах внутренних дел и включают в себя права:

- ... [адвокат] участвует в судопроизводстве в качестве защитника или другого представителя на началах состязательности и равноправия сторон.
- ... использовать все указанные в законе средства и способы защиты в целях выявления и представления доказательств, оправдывающих подозреваемого, обвиняемого, подсудимого или смягчающих их ответственность, и оказать им необходимую юридическую помощь.
- С момента участия в деле защитник имеет право:
 - a) собирать материалы, свидетельствующие в пользу подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, свидетеля, лично или с использованием частного детектива;
 - b) получать письменные заявления и объяснения свидетелей, составлять частные протоколы осмотра местности;
 - c) представлять доказательства на следствии и в суде;
 - d) присутствовать при предъявлении обвинения;

- e) участвовать в допросе подозреваемого, обвиняемого, свидетеля, а также во всех следственных действиях, проводимых с их участием или по их ходатайству, а также в следственных действиях, проводимых по ходатайству самого защитника;
 - f) иметь с подозреваемым, обвиняемым, подсудимым свидание наедине и без ограничений их количества и продолжительности;
 - g) знакомиться с протоколом задержания, постановлением о применении меры пресечения, с протоколами следственных действий, проведенных с участием подозреваемого, обвиняемого или самого защитника, с документами, которые предъявлялись либо должны были предъявляться подозреваемому, обвиняемому, а по окончании следствия со всеми материалами дела;
 - h) снимать с материалов дела копии, выписывать из них необходимые сведения;
 - i) заявлять ходатайства;
 - j) участвовать в суде;
 - k) заявлять отводы;
 - l) приносить жалобы на действия работника органа дознания, действия и решения следователя, прокурора, суда и участвовать в их рассмотрении;
 - m) использовать любые другие средства и способы защиты, не противоречащие закону.
- Защитник, участвующий при проведении следственного действия, вправе с разрешения следователя задавать вопросы допрашиваемым лицам. Следователь может отвести вопросы защитника, но обязан занести отведенные вопросы в протокол. В протоколе следственного действия защитник вправе делать письменные замечания по поводу правильности и полноты его записи". Уголовно-процессуальный кодекс, ст. 48.

Защитники и другие работники системы юстиции в ходе бесед утверждали, что обвинением не всегда соблюдаются права защитников. По их мнению, принцип равноправия сторон не соблюдается ни как отдельное положение закона, ни в суде. В целом респондентами отмечался перевес полномочий в сторону прокуроров. Высказывались жалобы на то, что данные следствия подгоняются под соответствующий приговор. Результаты следствия вообще мало кого волнуют, как обвинительные, так и оправдательные. При этом, однако, они отмечали, что ограничения на свидания с клиентами отсутствуют, хотя в местах временного содержания не всегда обеспечивается должная приватность.

Самой острой критике со стороны правоведов и защитников была продолжающаяся практика использования "чёрных или карманных" адвокатов. Как уже отмечалось ранее, следователи приглашают неквалифицированных и коррумпированных адвокатов, с которыми они лично знакомы, чтобы те выступали представителями задержанных во время допросов. См также АВА/СЕЕЛІ 2004 ИРПП. Следователи добиваются согласия задержанных, зачастую вообще не имеющих представления о своих правах, на приглашение карманного адвоката для рассмотрения дела. В особых случаях прокурор и следователь могут даже предлагать адвоката задержанному. Уголовно-процессуальный кодекс, ст. 44. Через угрозы, угрозы и избиения следователь и карманный адвокат убеждают задержанного признаться в одном или нескольких преступлениях, заплатить взятку, чтобы на него не заводили дела или изменили обвинение на более мягкое. Большинство респондентов отмечали, что прокуроры прекрасно знают об этой практике, а некоторые работники прокуратуры даже наживаются на ней. По оценкам

ряда респондентов, более 30% задержаний за более тяжкие преступления решаются с помощью "карманных" адвокатов.

Что касается рассмотрения дел в судах, то защитники отмечали, что большинством судей и прокуроров равноправие сторон не соблюдается. Многие из них рассматривают прокуроров и судей как элементы монолитной государственной системы, равно заинтересованные в вынесении обвинительного решения. По словам защитников, их ходатайства в большинстве уголовных дел, как правило, отклоняется в пользу обвинения. Сговор между судьёй и прокурором носит обычный характер. В одном случае некий прокурор неоднократно был замечен в том, что в совещательной комнате судьи регулярно участвовал в обсуждении дел и составлении судебных решений. То, что подсудимые содержатся за решёткой в зале суда, также воспринимается как оскорбление принципа равенства сторон. Однако защитники отмечали, что после завершения расследования и официальной передачи дела в суд им предоставляют возможность ознакомиться с материалами дела и представленными доказательствами.

Прокуроры и (некоторые защитники) отрицали вышеуказанные обвинения. По их утверждениям, главным препятствием на пути к равноправию сторон в судебных разбирательствах является отсутствие подготовленных и опытных адвокатов. Большинство респондентов возлагают большие надежды на новое положение Конституции 2006 г., предусматривающее суды с участием присяжных заседателей. Там же, ч. 6 ст. 15. Суды присяжных представляют собой ещё один шаг вперёд и ещё одну серьёзную проблему на пути реформирования юридической системы республики. Многие признавали, что суды присяжных лучше обеспечат равноправие сторон. OPDAT и ABA в настоящее время осуществляют программы подготовки как адвокатов, так и прокуроров к работе в условиях суда с участием присяжных заседателей.

Фактор 23: Взаимодействие с общественностью/СМИ

В своих контактах со СМИ [и другими элементами гражданского общества] прокуроры предоставляют конкретную и достоверную информацию в пределах своей компетенции.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
<p>Хотя законом Кыргызстана разрешается некоторое взаимодействие по уголовным делам и общим вопросам уголовного производства, связь с общественностью и СМИ затруднена и не воспринимается в обществе как вполне искренняя. Соответственно и СМИ лишены возможности оказывать существенное влияние на действия прокурора по конкретным делам или информировать общественность по такого рода вопросам.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Существует несколько законодательных актов, регулирующих порядок предоставления информации со стороны Генеральной прокуратуры и любого государственного учреждения Кыргызстана. Как указано в Факторе 5 "Свобода выражения мнения", Кодекс профессиональной этики воспрещает прокурорам

разглашение тайны в отношении информации, полученной в ходе исполнения своих обязанностей. Там же, п. 2.6. То же правило действует и в отношении всех государственных учреждений, включая прокуратуру, как об этом говорится в ст.ст. 9 и 10 Закона Кыргызской Республики "О гарантиях и свободе доступа к информации" (в редакции Законов Кыргызской Республики от 18 октября 2002 г. № 147 и 28 декабря 2006 г. № 214) [далее – Закон об информации]. Разглашение государственной тайны является уголовно наказуемым преступлением и согласно ст.ст. 300 и 330 Уголовного кодекса. По утверждениям наших респондентов, эти законы подразумевают, что никакая информация по находящимся в производстве делам не может предоставляться работникам СМИ и общественности. Аналитическая группа не смогла получить конкретных данных о фактах публичного разглашения материалов дел, находящихся в судебном производстве или в стадии предварительного следствия.

С другой стороны, большинство перечисленных актов и других внутренних нормативных документов, разрешают известное взаимодействие с органами СМИ и общественностью. Так, в п. 2.11 Кодекса профессиональной этики говорится, что прокурор "должен оказывать средствам массовой информации необходимое содействие в освещении ими деятельности органов прокуратуры в объеме, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики и настоящим Кодексом". Там же. Аналогично этому Закон об информации предоставляет общественности доступ к государственным документам, в случаях, не противоречащих закону. Там же, ст. 6. Уголовно-процессуальный кодекс обязывает органы СМИ сотрудничать с органами прокуратуры после опубликования какой-либо статьи о совершённом преступлении. Там же, ст. 154. Координационные комитеты, о которых шла речь в различных разделах настоящего Индекса, также должны осуществлять взаимодействие со средствами массовой информации. См. Фактор 21 "Взаимодействие с органами МВД и другими следственными органами", см. также п.п. 7-9 Раздела IV Положения о координации деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 6 февраля 2001 г. № 48; в редакции Указа Президента Кыргызской Республики от 17 марта 2006 г. УП № 129). Наконец, Приказ 12 требует, чтобы "гражданам, неправительственным организациям, средствам массовой информации предоставлять возможность получения в предусмотренных законом пределах сведений о деятельности прокуратуры, состоянии законности и правопорядка". Приказ № 12 "О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением законов, законностью нормативных правовых актов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина" от 3 мая 2006 г., п. 16. Однако на сегодняшний день нет ни одного приказа, нормативного акта или закона, который конкретно указывал бы, какого рода информацию прокуроры имеют право предоставлять СМИ и общественности и в каких пределах должны строиться взаимоотношения прокуратуры со СМИ и общественностью.

По утверждениям журналистов, отношения между прессой и Генеральной прокуратурой очень затруднены. Журналисты редко получают информацию о деятельности прокуратуры. Немногочисленные пресс-конференции, которые иногда организовываются, отличаются неконкретностью. Прокуроры заявляли в беседах с нами, что они готовы быть открытыми для СМИ, но ничем не могут помочь, особенно если речь идёт о громких делах. Они крайне редко участвуют в общественных дискуссиях на темы преступности и системы уголовного правосудия.

Органы СМИ не оказывают никакого влияния на исход дел. Как раз наоборот,

они в целом понимают, что чем больше они будут критиковать Генерального прокурора, тем меньше информации им будет предоставляться. К ним не обращаются за помощью в раскрытии преступлений или с просьбой рассказать о каких-то мероприятиях, проводимых в органах прокуратуры. Летом 2006 г. бывший Генеральный прокурор К. Конгантиев запретил прокурорам отвечать на запросы, поступающие из СМИ. Поддерживать контакты со СМИ разрешено лишь отдельным работникам Генеральной и областных прокуратур, специально отвечающим за связи со СМИ. См. в целом Факторы 5 "Свобода выражения мнения" и 15 "Подотчётность обществу" об отношениях между прокуратурой и общественностью, а также группами гражданского общества.

Фактор 24: Международное сотрудничество

В соответствии с законом и в духе сотрудничества прокуроры оказывают международную поддержку прокурорским службам других стран.

Вывод	Соотношение: Положительное
<p>За некоторыми редкими исключениями, вопросы оказания двусторонней правовой помощи и экстрадиции в целом решаются оперативно. Прокуратура входит в состав официальных региональных объединений прокурорских работников, а Генеральный прокурор является членом Международной ассоциации прокуроров. При финансовой донорской поддержке продолжает расширяться система профессиональной подготовки в области международного законодательства, связанного с защитой прав человека и борьбой с транснациональными преступлениями.</p>	

Анализ/Общие сведения:

Согласно законодательству Кыргызстана, вопросы международной взаимной правовой помощи и экстрадиции в целом освещены в Главе 48 Уголовно-процессуального кодекса. Обращения к иностранным государствам с просьбой о выдаче обвиняемых или осуждённых киргизских граждан осуществляются Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики. Обращения зарубежных государств по поводу выдачи их граждан направляются Генеральному прокурору или его первому заместителю. Такой же порядок действует и в отношении обращений с просьбой о предоставлении информации. В ст. 6 Закона о прокуратуре содержится следующее положение: "Генеральная прокуратура Кыргызской Республики в соответствии с заключёнными международными договорами (соглашениями) решает вопросы, связанные с оказанием правовой помощи по... уголовным делам, а также, в пределах своей компетенции, решает иные вопросы, предусмотренные договорами (соглашениями)". Большинство случаев, связанных с экстрадицией и предоставлением взаимопомощи, решается в соответствии с двусторонними договорами.

Представители международного правового сообщества считают, что Кыргызстан более-менее охотно удовлетворяет просьбы об оказании правовой помощи и решении вопросов экстрадиции. Представители западных государственных учреждений указывали на то, что помощь эта носит разовый

характер и ей не хватает последовательности. Что касается сотрудничества между Кыргызстаном и США, то напряжённость в них усилилась после случаев применения огнестрельного оружия и похищения людей – инцидентов, связанных с участием как граждан Кыргызстана, так и сотрудников авиабазы в аэропорту "Манас", - что вызвало немедленные просьбы к США о предоставлении правовой помощи. С другой стороны, прокуроры Кыргызстана с гордостью говорили о том, что прочные двусторонние связи со странами-членами СНГ способствуют решению вопросов о взаимопомощи и экстрадиции с соседними государствами и Россией.

Бывшие Генеральные прокуроры Кыргызской Республики Мыктыбек Абдылдаев и Камбаралы Конгантиев и нынешний начальник управления Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики являются единственными членами Международной ассоциации прокуроров от Кыргызстана. Как отмечалось в Факторе 6 "Свобода образования профессиональных объединений", Генеральный прокурор Кыргызской Республики входит в состав Координационного совета генеральных прокуроров государств-участников Содружества Независимых Государств (КСГП СНГ). Эта группа проводит регулярные заседания для обсуждения вопросов сотрудничества в сферах обеспечения законности и борьбы с преступностью. Кроме того, он входит в состав Заседания генеральных прокуроров государств-членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), которое занимается вопросами противодействия терроризму, сепаратизму и экстремизму, борьбы с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией.

Даже рядовые прокуроры проходят широкую подготовку в области сотрудничества в борьбе с международной преступностью. Как отмечалось в Факторе 21 "Взаимодействие с органами МВД и другими следственными органами", под эгидой ОБСЕ проводится серьёзная подготовка сотрудников милиции, в которой делается акцент на укрепление связей с населением, а также на соблюдение международных требований в области защиты прав человека и борьбе с международной торговлей людьми. Примерно два десятка прокуроров прошли подготовку в рамках этой программы в 2006 г.

В разделе III Устава Центра профессиональной подготовки (ЦПП) Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики говорится о том, что Центр развивает международное сотрудничество в следующих областях: "сотрудничает с другими, в том числе и зарубежными, учебными заведениями, научно-исследовательскими организациями; направляет прокурорских работников на республиканские, отраслевые, межотраслевые, а также международные конференции, симпозиумы, съезды и совещания; осуществляет прямые связи с международными и неправительственными организациями, зарубежными партнерами, заключает с ними договора о сотрудничестве". Хотя ЦПП страдает от нехватки ресурсов, такие международные донорские организации, как OPDAT и ABA обеспечивают возможность проведения тренингов в области борьбы с коррупцией, организованной преступностью, отмыванием денег и другими транснациональными видами преступности. На этих тренингах по указанным и другим темам с лекциями выступил ряд международно-правовых специалистов и руководящих прокурорских работников. В последние годы прокуроры участвуют также в стажировках, организованных в России и Казахстане. Тем не менее, должно создаваться ещё больше возможностей для получения прокурорскими работниками дополнительной профессиональной подготовки и повышения квалификации в области борьбы с международной преступностью. См. в целом Фактор 2 "Непрерывное обучение и повышение квалификации".

VI. Финансирование и материально-техническая база

Фактор 25: Бюджетные ассигнования

Государство выделяет прокуратуре бюджетные средства в необходимом объеме в соответствии с заявками, представляемыми прокуратурой.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
<p>Областные и местные прокуратуры получают бюджетные разнарядки перед тем, как Генеральный прокурор представляет годовой бюджет правительству. Парламент может вызывать Генерального прокурора на свои заседания для подтверждения представленного им правительству бюджета. По крайней мере, в течение двух последних лет годовой бюджет утверждался в значительно меньшем объеме, чем запрашивал Генеральный прокурор.</p>	

Анализ/Основные сведения:

В соответствии с ч. 2 ст. 73 Конституции 2006 г. Правительство представляет Жогорку Кенешу республиканский бюджет. Будучи государственным учреждением, Генеральная прокуратура представляет свой годовой бюджет Правительству. По словам прокуроров, с которыми беседовала аналитическая группа, подготовка бюджета происходит следующим образом. Вначале Генеральный прокурор рассылает инструктивные циркуляры в областные и районные прокуратуры с основными параметрами бюджета. После этого формируются бюджеты районных прокуратур, которые направляются в областные прокуратуры. Затем каждый областной прокурор направляет свои предложения Генеральной прокуратуре. Генеральный прокурор обобщает поступившие предложения и направляет окончательный бюджет в администрацию Президента и аппарат Премьер-Министра. Премьер-Министр рассматривает предложения Генеральной прокуратуры и после их согласования с Генеральной прокуратурой формирует единый национальный бюджет, который представляется парламенту. Администрация Президента защищает проект бюджета перед парламентом. По словам наших респондентов из числа депутатов парламента, Генеральный прокурор теоретически может выступать в парламенте для того, чтобы ответить на вопросы депутатов.

К концу обсуждений в парламенте утверждаемый бюджет, как правило, бывает на 20% сокращён по сравнению с первоначальным вариантом, представленным Генеральным прокурором. По данным Генеральной прокуратуры, в 2006 г. предложенный вариант годового бюджета составлял 135 млн. сомов (3 476 693 долларов США). В 2007 г. прокуратура запросила 138 млн. сомов (3 559 353 долларов США). В Таблице 3 представлены данные об ассигнованиях национального бюджета на 2006 г. и предполагаемые ассигнования на 2007 г. для органов правосудия, национальной безопасности и правопорядка. Утверждённые и прогнозные бюджеты значительно ниже первоначально предложенных прокуратурой. Бюджет, утверждённый парламентом, обжалованию не подлежит. Как будет отмечено в последующих факторах Раздела VI, объём финансирования Генеральной прокуратуры недостаточен. Прокуроры жалуются на нехватку средств для приобретения офисного оборудования и производства ремонтно-строительных работ. Многие прокуроры приобретают бумаги и канцелярские принадлежности за

свой счёт. Большинство помещений районных прокуратур находятся в неудовлетворительном состоянии. Утверждённого бюджета хватает лишь на покрытие коммунальных услуг и выплату зарплат и пособий. Уровень заработной платы не достаточно высокий, чтобы обеспечить эффективную борьбу с коррупцией.

Тем не менее, в конце 2006 г. прокуратура получила дополнительное финансирование для приобретения 700 персональных компьютеров. К сожалению, не все приобретённые компьютеры находятся в работе и ни один не подключён к единой системе. Дополнительные бюджетные ассигнования случаются крайне редко.

**Таблица 3. Национальный бюджет Кыргызской Республики,
Органы правосудия, национальной безопасности и правопорядка,
2006 и 2007 гг.**

Наименование ведомства	2006 (утвержд.) в тыс. сомов	2007 (прогноз) в тыс. сомов
Правосудие	607 703,6	608 224,1
Конституционный Суд	9 874,1	9 935,6
Верховный Суд	36 872,5	32 102,2
Генеральная прокуратура	111 615,1 (2,94 млн долл.)	112 310,3 (2,96 млн долл.)
Министерство юстиции	39 970,5	40 219,4
Судебный департамент	119 729,9	120 483,9
Департамент Министерства юстиции Кыргызской Республики по охране исправительных учреждений и конвоированию осужденных и лиц, заключенных под стражу	59 756,0	60 128,2
Военный Суд	7 194,1	7 238,9
Главное управление исполнения наказаний Министерства юстиции Кыргызской Республики	222 691,4	225 805,7
Национальная безопасность и правопорядок	1 942 836,5	1 960 541,1
Военная прокуратура	10 472,0	10 537,2
Министерство Обороны	477 413,9	483 316,6
Служба национальной безопасности	198 706,0	200 586,8
Министерство внутренних дел	699 731,6	705 818,9
Пограничная служба	406 287,5	409 120,4
Национальное агентство Кыргызской Республики по предупреждению коррупции	6 980,6	7 024,1
Агентство Кыргызской Республики по контролю наркотиков	26 265,6	26 429,2
Служба финансовой разведки	25 000,0	25 155,7
Служба государственной охраны	42 816,5	43 083,2
Национальная гвардия	49 162,8	49 469,0

Фактор 26: Материально-техническое обеспечение

Государство обеспечивает надлежащее финансирование, создаёт условия и обеспечивает ресурсами в целях обеспечения надлежащего функционирования прокурорской службы.

Вывод	Соотношение: Отрицательное
<p>Уровень финансирования не соответствует потребностям прокуратуры в области информационных технологий, оргтехники, ремонта помещений и материально-технической базы. Штатное расписание может быть достаточно для осуществления уголовного преследования, но не для осуществления надзора за исполнением законодательных актов органами исполнительной власти.</p>	

Анализ/Общие данные:

Эффективное осуществление обвинения в отправлении правосудия по уголовным делам в значительной мере зависит от наличия средств, выделенных для проведения необходимых операций. Сюда входят кадры, рабочие помещения, оборудование, материально-техническое снабжение, а также информационно-технические средства.

В соответствии с Конституцией 2006 г., Законом о прокуратуре и Положением о порядке прохождения службы ответственность за руководство системой прокуратуры лежит на Генеральном прокуроре. Однако почти все респонденты утверждали, что для эффективной работы прокуратуре не хватает утверждаемого им бюджета. Бюджетных средств, выделенных за прошлые два года, не хватило для покрытия всех необходимых расходов.

Касаясь оборудования рабочих помещений, материально-технического снабжения и технических средств, несколько прокуроров заметили, что ситуация становится всё острее и острее, поскольку здания районных прокуратур были в основном построены 80 и более лет назад, в них не проводился необходимый ремонт, они пришли в полуаварийное состояние и не оборудованы даже системой отопления. Как уже отмечалось, прокуроры в основном сами приобретают бумагу и канцелярские принадлежности. См. Фактор 25 "Бюджетные ассигнования". Когда-то бесплатно выдававшаяся государством форменная одежда теперь всё чаще должна оплачиваться сотрудниками. Приобретение новых 700 компьютеров было хорошей мерой, поскольку на них теперь установлена программа "Токтом", содержащая большую базу юридических документов. Там же. Однако районные прокуроры по-прежнему пользуются русскоязычными книжными изданиями правовых документов, и ни один из компьютеров во всех звеньях прокуратуры до сих пор не подключён к Интернету. Отсутствуют электронные файлы находящихся в производстве дел и единая база данных по исправительным учреждениям.

Кадровые вопросы обходят даже несколько хуже. С одной стороны прокуроры утверждают, что их число недостаточно по сравнению с укомплектованностью кадрами в других учреждениях уголовного правосудия. Районные прокуроры говорят, что число сотрудников прокуратуры в десять раз меньше, чем в аналогичных органах МВД. По заявлениям прокуроров в ходе проведенных бесед, в

двух крупнейших районах Кыргызстана количество сотрудников прокуратуры вдвое меньше количества судей, занимающихся производством по уголовным делам, хотя по официальным данным имеется 413 должностей судей по всей стране в целом. Прокуроры нам говорили, что по сравнению с соседним Таджикистаном, страной с примерно таким же населением и аналогичной уголовно-правовой системой, в Кыргызстане прокуроров примерно вдвое меньше.

С другой стороны, обязанность по надзору за исполнением законов в соответствии со ст. 77 Конституции 2006 г. отнимает у них время для производства следствия и поддержания обвинения в суде. Из всех 721 прокуроров лишь 132, т.е. 21%, участвуют в качестве стороны обвинения в суде. FUNCTIONAL ANALYSIS OF THE KYRGYZ CRIMINAL LEGAL SYSTEM, DOJ/OPDAT, July 2006, at 14, 17. Ни в одной из юрисдикций системы прокуратуры поддержанием обвинения не занимается более 24% сотрудников. Там же. Небольшой опрос, проведённый OPDAT среди прокурорских работников 25 июня 2006 г. показал, что 80% опрошенных не чувствуют себя перегруженными служебными обязанностями. Там же. Действительно, многие опрошенные нами судьи также не считают, что прокуроры перерабатывают. По их словам, им просто не хватает желания хорошо работать. Эти разноречивые данные указывают на наличие недостатков в эффективном распределении сил и средств в области производства следствия и поддержки государственного обвинения.

Фактор 27: Эффективность

Прокуроры исполняют свои обязанности в энергичной манере, стремясь с помощью доступных средств добиться наилучших результатов.

Прокуратуры имеют письменный план организационных мероприятий, позволяющий совершенствовать эффективность работы. Прокуратуры имеют письменные руководящие указания, сформулированные принципы и критерии оценки осуществления уголовного правосудия.

Вывод	Соотношение: Нейтральное
Хотя Генеральным прокурором в последнее время и был издан ряд письменных приказов в целях совершенствования деятельности прокуратуры, но существует множество накопившихся проблем, требующих своего решения в связи с ухудшением состояния служебных помещений, нехваткой оргтехники и увеличением штата сотрудников в связи с выполнением функций по надзору за исполнением законодательных актов исполнительными органами власти.	

Анализ/Основные сведения:

Судя по великому множеству приказов, выпущенных в 2006 г. бывшим Генеральным прокурором К. Конгантиевым по вопросам повышения эффективности работы и совершенствованию руководства прокурорской службы, складывается впечатление, что совершенствование деятельности прокуратуры является одной из её первоочередных задач в настоящее время. Они были вызваны проверкой работы всех прокуратур Кыргызской Республики, проведённой в 2005 г. В Приказе № 3/6 "О мерах по совершенствованию организации работы в органах прокуратуры

Кыргызской Республики" от 17 марта 2006 г. говорится, что анализ деятельности органов прокуратуры показал, что в деятельности прокуроров всех уровней имеются серьезные недостатки. В Приказе были обозначены следующие недостатки:

1. Практически отсутствует аналитическая работа по отраслям прокурорского надзора;
2. Не отвечает предъявляемым требованиям качество служебных документов;
3. Низкий уровень руководства следствием; а также,
4. Нарушения установленного порядка подготовки и направления на места заданий с нечёткими указаниями. Там же, с. 1.

Приказ 3/6 обязывал прокуроров, выполняющих надзорные функции, изменить распределение обязанностей, усилить контроль за подготовку документов, изменить графики проведения совещаний в сторону их уменьшения и разработать порядок, обеспечивающий более эффективную работу с делами и заявлениями. Там же.

В следующих приказах – № 12 ("О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением законов, законностью нормативных правовых актов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина" от 3 мая 2006 г.), № 13 ("Об организации работы с жалобами, заявлениями и приему граждан в органах прокуратуры Кыргызской Республики" от 3 мая 2006 г.) и № 14 ("Об организации работы прокуроров по обеспечению их участия в уголовном и гражданском судопроизводстве" от 3 мая 2006 г.) – прокурорам была указана необходимость большего уважения прав граждан, большей открытости в контактах с общественностью, принятия мер к снижению формального отношения к своим обязанностям и отпискам в ответ на обращения граждан, обращения особого внимания на повторные обращения в связи с действиями должностных лиц, анализа работы с заявлениями граждан каждые шесть месяцев, правильности проведения расследований по уголовным делам и наказания виновных в нарушении принятых правил расследования.

Несмотря на понимание важности эффективности работы, прокурорской службе мешают нехватка средств и организационные недостатки. Выделяемые прокуратуре средства, как отмечалось в Факторе 26 "Материально-техническое обеспечение", весьма недостаточны. Хотя и имеется электронная база данных "Токтом", доступ к ней имеют не все прокуратуры. Отсутствует электронная система производства по конкретным делам и правонарушителям. Всю работу выполняют вручную. В ходе обсуждения данного фактора прокуроры заявляли, что ручная система налажена достаточно хорошо, благодаря старательности сотрудников, которые нередко вынуждены выходить на работу в выходные дни, чтобы привести в порядок все отчёты. Ни один прокурор не сообщил о фактах задержки производства дел вследствие того, что работа ведётся вручную. Остаётся непонятным, однако, каким образом прокурор одного региона может узнать о прежних судимостях обвиняемого в других регионах с помощью этой несовершенной ручной системы обработки данных. Что касается протокола судебных слушаний, то секретарь суда представляет лишь записанную его рукой выжимку того, что обсуждалось в суде.

На эффективность работы влияют также ведомственные барьеры. По словам прокуроров, их просто забрасывают десятками тысяч жалоб ежегодно в связи с несоблюдением законодательных актов исполнительными органами власти. Эта конституционная обязанность поглощает гигантскую массу человеческих ресурсов.

Как отмечалось в других разделах, группы граждан жалуются на то, что их обращения в прокуратуру, обычно касающиеся нарушения прав человека сотрудниками милиции, чаще всего остаются без ответа или ответы приходят с большим опозданием. Особенно много фактов бездействия и дублирования функций в следственной работе по уголовным делам. При наличии порядка восьми органов следствия, причём некоторых с аналогичными прокуратуре функциями, расследованием по одному и тому же преступлению занимают несколько ведомств безо всякой координации и надлежащего надзора со стороны прокуратуры. См. в целом Фактор 21 "Взаимодействие с органами МВД и другими следственными органами".

Следующие таблицы, составленные на основе статистики Генеральной прокуратуры, приводят общие результаты работы по уголовным делам и следствию в 2006 г. В Таблице 4 представлено общее число дел, возбуждённых в 2006 г. Как видно из Таблиц 5 и 6 в 2006 г. в суд было направлено 15 698 дел, из которых лишь 646, т.е. 4,1%, было возвращено судами для восполнения пробелов следствия. Наложив эти данные на цифры, полученные USDOJ/OPDAT о том, что в судебных слушаниях по уголовным делам участвует 132 прокурора, мы получаем, что в среднем нагрузка на каждого прокурора увеличилась в 2006 г. на 119 новых дел.¹³ См. Фактор 26 "Материально-техническое обеспечение".

Таблица 4. Общее число дел, возбуждённых прокуратурой в 2006 г. с указанием других органов следствия

<i>Орган следствия</i>	<i>Возбуждено уголовных дел</i>	<i>Всего окончено дел (направлено в суд+прекращено)</i>
Прокуратура	2754	1602
МВД	25564	24281
ГУИН	1133	634
СНБ	228	230
Финансовая полиция	555	536
Транспортная служба	5	48
Агентство по контролю наркотиков	153	149
<i>Итого:</i>	30 392	27 480

¹³ АВА не смогла получить данных о делах, по которым были вынесены те или иные судебные решения.

Таблица 5. Общее количество дел, направленных прокуратурой в суды в сравнении с другими органами следствия в 2006 г.

<i>Орган следствия</i>	<i>Направлено в суд дел прокуратурой в сравнении с другими органами следствия</i>
Прокуратура	1444
МВД	12925
ГУИН	604
СНБ	139
Финансовая полиция	403
Транспортная служба	38
Агентство по контролю наркотиков	145
Итого:	15 698

Таблица 6. Общее количество дел, отведенных судом для дальнейшего расследования органами следствия, в процентном отношении к общему количеству дел, направленных в суды в 2006 г.

<i>Орган следствия</i>	<i>Возвращено для восполнения пробелов следствия</i>	<i>Процентное соотношение дел</i>
Прокуратура	44	3,0
МВД	522	4,0
ГУИН	n/a	n/a
СНБ	17	12,2
Финансовая полиция	50	12,4
Транспортная служба	7	18,4
Агентство по контролю наркотиков	6	4,1
Итого:	646	4,1

Фактор 28: Компенсации и льготы

Прокуроры получают достаточные компенсации и льготы, установленные законом, в том числе трудовое вознаграждение и пенсии, соразмерные той роли, которую они играют области отправления правосудия.

Вывод

Соотношение: Отрицательное

Хотя дополнительные льготы и представляются вполне адекватными, однако в последнее время сократился объём ранее предоставлявшихся услуг. Уровень нынешних зарплат слишком низок, чтобы удержать квалифицированных прокуроров в системе прокуратуры на долгий период времени, и во многом способствует распространению коррупции. Задача удержания от ухода с работы квалифицированных прокуроров – проблема, с которой всё чаще сталкивается большинство руководителей прокуратуры.

Анализ/Основные сведения:

Согласно ст. 25 Положения о порядке прохождения службы, "должностные оклады прокурорским работникам устанавливаются Президентом Кыргызской Республики в зависимости от уровня ответственности и сложности их служебных обязанностей, категории должности, предусмотренных Законом Кыргызской Республики "О государственной службе". В ст. 22 Закона о государственной службе указываются восемь классов чинов от младшего инспектора до государственного советника. Ст. 11 Положения о порядке прохождения службы приводятся десять следующих классов чинов: "младший юрист; юрист 3 класса; юрист 2 класса; юрист 1 класса; советник юстиции 3 класса; советник юстиции 2 класса; советник юстиции 1 класса; государственный советник юстиции 3 класса; государственный советник юстиции 2 класса; государственный советник юстиции 1 класса".

Классные чины юристов присваиваются помощникам и старшим помощникам прокуроров. В целом классные чины советников юстиции присваиваются районным, областным, городским и военным прокурорам. И наконец, последние два классных чина присваиваются первому заместителю Генерального прокурора и самому Генеральному прокурору. Там же. В Таблице 7 представлены расчётные месячные оклады прокуроров всех уровней, кроме Генерального прокурора. Таблица составлена на основе неофициальных сведений, полученных в Генеральной прокуратуре в начале 2007 г.

Таблица 7. Месячные оклады прокуроров в зависимости от занимаемой должности, 2007 г. (неофициальные данные)

Должность	Месячный оклад в сомах	Месячный оклад в долларах США
Заместители Генерального прокурора	10,000 – 12,000	258 – 308
Начальники управлений ГП	7000 – 9000	180 – 231
Прокурор области	7000 – 8000	180 – 205
Помощники областного прокурора	3000 – 4000	77 – 103
Прокурор района	5000	128
Помощники районного прокурора.	2000	51
Младшие прокуроры ГП	3000 – 5000	77 – 128

В дополнение к месячной зарплате прокуроры получают следующие предусмотренные законом льготы:

1. ежегодный оплачиваемый очередной отпуск продолжительностью 30 – 45 дней в зависимости от выслуги лет;
2. обеспечиваются жильём, а в необходимых случаях – временным жильём;
3. обеспечиваются бесплатным проездом на общественном транспорте;
4. обеспечиваются пенсией;
5. обеспечиваются пособием в случае потери трудоспособности;
6. обеспечиваются форменной одеждой;
7. обеспечиваются местами в детских садах, летних лагерях отдыха и интернатах для несовершеннолетних членов семей; а также
8. обеспечиваются телефонной связью в занимаемых ими жилых помещениях.

Дополнительные вознаграждения могут включать в себя надбавки в размере 10% к основному окладу за безупречную службу или досрочное присвоение классного чина. См. в целом ЗАКОН О ПРОКУРАТУРЕ, раздел IV, а также *Положение о порядке прохождения службы*, ст.ст. 15, 16, 25-29.

По общему признанию, зарплаты прокурорских работников крайне низки. Почти все респонденты сходились во мнении, что низкие зарплаты прокуроров значительно способствуют распространению коррупции всех видов и приводят к смягчению обвинений или досрочному закрытию уголовных дел. Все респонденты отмечали, что в целях снижения уровня коррупции зарплаты прокурорам должны быть повышены. По словам прокуроров, работающих в сельской местности, им перестали предоставлять жильё, как это делалось раньше. Как отмечалось в Факторе 26 "Материально-техническое обеспечение", прокуратура, как правило, больше не выдаёт форменное обмундирование. Низкие зарплаты отрицательно сказываются на мотивации многих прокуроров и их желании эффективно работать. Это соответствует вышеупомянутому анализу, проведённому OPDAT, в том, что прокуроры работают в прокуратуре в среднем по шесть лет. Хотя многие работники уходят из прокуратуры, чтобы работать в более выгодном частном секторе, руководящие работники прокуратуры считают, что текучесть кадров пока ещё не достигла критической отметки. У них ещё сохраняется вера в то, что прокуроров по-прежнему привлекают большие полномочия и важность прокуратуры как системы, а также те возможности государственной службы, которые она предоставляет.



Список сокращений

ИРП:	Индекс реформы прокуратуры
ИРПП:	Индекс реформы правовой профессии
ИСР:	Индекс судебной реформы
МВД	Министерство внутренних дел
НОПК:	Непрерывное обучение и повышение квалификации
ОБСЕ:	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПРООН:	Программа развития Организации объединенных наций
СНГ:	Содружество независимых государств
УПК:	Уголовно-процессуальный кодекс
ЦПП:	Центр профессиональной подготовки
USAID:	Агентство США по международному развитию
USDOJ/OPDAT:	Департамент Министерства юстиции США по развитию, оказанию содействия и обучению прокуратуры иностранных государств