



Посольство  
Великобритании  
Бишкек



Полноправные люди.  
Устойчивые страны.

**ПРОЕКТ «УСИЛЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ФАЗА II», ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЙ ОО «КЫРГЫЗСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ЖЕНЩИН-СУДЕЙ»**

**Отчет об исследовании  
практики осуществления прокурорского надзора на стадии  
досудебного производства и поддержания государственного  
обвинения в суде по преступлениям и проступкам в отношении  
женщин и девочек**

**БИШКЕК – 2020**

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Методология исследования.....	5
1. Правовые основы осуществления прокурорского надзора на стадии досудебного производства.....	8
2. Осуществление прокурорского надзора на стадии досудебного производства по преступлениям и проступкам в отношении женщин и девочек.....	16
3. Правовое содержание поддержки прокурором государственного обвинения в суде.....	26
4. Осуществление поддержки прокурором государственного обвинения в суде по преступлениям и проступкам в отношении женщин и девочек.....	31
5. Выводы и рекомендации.....	36
6. Приложения.....	43

## ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование о практике осуществления прокурорского надзора на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде по преступлениям и проступкам в отношении женщин и девочек проведено общественным объединением «Кыргызская ассоциация женщин – судей» в рамках проекта «Усиление подотчетности реализации верховенства права в Кыргызской Республике Фаза II» при технической поддержке Посольства Великобритании и ПРООН.

Идея проведения такого исследования возникла из рекомендаций, подготовленных для Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики в еще одном исследовании, проведенного нашей организацией в 2017 году по судебной практике рассмотрения преступлений против женщин и девочек<sup>1</sup>.

Основой для такой рекомендации послужили факты, выявленные в рамках вышеуказанного исследования, где среди причин прекращения уголовных дел по сексуальному насилию в отношении несовершеннолетних девочек были отказы прокуроров по поддержанию обвинения с согласия законных представителей девочек. Следует отметить, что по таким тяжким преступлениям по старому уголовно-процессуальному законодательству существовало единственное основание для прекращения дела – отказ прокурора от обвинения. При этом в исследованных тогда судебных делах не были обнаружены мотивы или обоснования для таких действий со стороны прокуроров и поэтому были выработаны рекомендации Генеральному прокурору Кыргызской Республики - провести проверку оснований для отказа от поддержания обвинения по делам частно-публичного и публичного обвинения.

Как известно, с 1 января 2019 года введено новое уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, внедрена единая система регистрация всех преступлений и проступков, несколько изменены функции прокуроров, следователей и уполномоченных должностных лиц органов дознания. В этих условиях уровень осуществления прокурорского надзора, как главного надзорного органа за деятельностью следственных органов, расследующих гендерные преступления, приобрел новое качественное значение, а функция прокуратуры по поддержанию государственного обвинения в суде все еще остается весьма актуальной.

В этой связи, чтобы внести общественности четкое понимание о том, насколько эффективна деятельность органов прокуратуры в вопросах обеспечения защиты прав и свобод наших граждан, пострадавших от преступлений и проступков, в частности от гендерных преступлений и проступков по насилию в семье, где информация о таких случаях все еще изобилует в средствах массовой информации и интернет-платформах, возникла необходимость в проведении настоящего исследования.

В рамках данного исследования были просмотрены судебные дела, судебные акты, проанализированы акты прокурорского реагирования и процессуальные документы, подготовленные органами следствия. Проведены интервью с судьями, прокурорами, следователями, адвокатами, представителями правозащитных организаций, а также

---

1

[https://www.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/Analyticheskii Otchet po Gendernomy Na siliyu RU.pdf](https://www.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/Analyticheskii%20Otchet%20po%20Gendernomy%20Na%20siliyu%20RU.pdf)

проведены консультации с некоторыми депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Отчет об исследовании содержит анализ законодательства о деятельности института прокуратуры, о ее полномочиях, которые трудно реализуемы в связи с концептуальным конфликтом двух моделей (советской и модели, основанной на международных стандартах), которые пытался совместить законодатель. С учетом анализа законодательства и практики осуществления прокурорского надзора и поддержания государственного обвинения в суде, в частности по гендерным преступлениям и проступкам по насилию в семье, были сделаны выводы и подготовлены ряд рекомендаций Парламенту, Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики, Правительству Кыргызской Республики и Адвокатуры Кыргызской Республики.

В авторский коллектив по подготовке настоящего отчета вошли Осконбаев Э.Ж., Айдарбекова Ч.А., Кожоголова Г., Асангулова Ж., Алиева Г.М., Качикеева Б., Турумбекова З.С.

ОО «Кыргызская ассоциация женщин-судей», пользуясь случаем, выражает благодарность Верховному суду Кыргызской Республики, Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики, Министерству внутренних дел Кыргызской Республики, Адвокатуры Кыргызской Республики, Кризисному центру «Сезим» в лице его руководителя Рыскуловой Б. за оказанное содействие в подготовке настоящего Отчета об исследовании практики осуществления прокурорского надзора на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде по преступлениям и проступкам в отношении женщин и девочек.

## МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью исследования является выработка рекомендаций для совершенствования прокурорской практики на основе изучения и анализа уголовных дел и дел о проступках, связанных с насилием в отношении женщин и несовершеннолетних (включая сексуальные преступления, насилие в семье, ранние и принудительные браки), а также проведения фокус-групповых дискуссий и глубинных интервью.

Данная цель предусматривала выполнение следующих задач:

1. Изучение практики осуществления прокурорского надзора (проверки законности исполнения приема, регистрации и разрешения сообщений о соответствующих преступлениях и (или) проступках; прекращения уголовных дел; осуществления надзора за законностью расследования уголовных дел и (или) дел о проступках и др.) и поддержания государственного обвинения в суде;
2. Выявление и обобщение имеющихся барьеров, трудностей и недостатков, препятствующих эффективному исполнению прокурорскими работниками полномочий по осуществлению прокурорского надзора и поддержанию обвинения в суде по рассматриваемой категории дел.
3. Разработка обоснованных рекомендаций по усилению эффективности прокурорского реагирования в целях улучшения ситуации в сфере защиты женщин и несовершеннолетних от гендерно обусловленного насилия.

В рамках исследования были изучены 25 уголовных дел за 10 месяцев 2019 года по статьям 161, 162, 164, 165, 175, 176, 177, 178 и 179 Уголовного кодекса Кыргызской Республики (УК) и 56 дел о проступках по статьям 75,76 Кодекса Кыргызской Республики о проступках (КП), вступивших в силу с 1 января 2019 года, в том числе и соответствующие акты прокурорского реагирования и принятые судебные решения (в разрезе 4-х районов г. Бишкек (Ленинский, Первомайский, Октябрьский, Свердловский) и Аламудунского района Чуйской области). Проведены глубинные интервью с судьями, прокурорами, следователями, адвокатами и женщинами - потерпевшими. Всего в фокус-групповых исследованиях приняли участие 18 человек. В связи с подготовкой рекомендаций по совершенствованию прокурорской практики по рассматриваемой категории дел, предполагающих как меры правового, организационного характера, так и необходимые обучающие мероприятия, проведены консультации в формате консультаций с представителями депутатского корпуса, гендерными экспертами из организаций гражданского общества, специалистами кризисных центров и т.п.

Исследование проводилось этапами. Так на первом этапе были изучены данные статистики по уголовным делам и делам о проступках рассматриваемой категории за 10 месяцев 2019 года, полученные от Генеральной прокуратуры КР, Судебного департамента при Верховном суде КР, Министерства внутренних дел КР. Полученные данные были обобщены и проанализированы, на основе которых было определено количество уголовных дел, подлежащих изучению по каждой из указанных выше статей УК в соответствии с планируемым территориальным охватом; количество возбужденных, расследованных следствием и рассмотренных судом уголовных дел по вышеперечисленным статьям УК КР; число женщин-потерпевших, подлежащих опросу по каждой группе изучаемых уголовных дел и дел о проступках с учетом вынесенного решения суда.

На втором этапе исследования был подготовлен инструментарий для сбора информации из уголовных дел (чек-лист) для фиксации и анализа прокурорского реагирования в части:

- законности исполнения приема, регистрации и разрешения сообщений о соответствующих преступлениях или проступках;
- письменных указаний уполномоченному должностному лицу органа дознания, следователю о производстве процессуальных действий;
- осуществления надзора за законностью расследования уголовных дел и (или) дел о проступках, а также за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;
- устранения нарушений законодательства, допущенных в ходе досудебного производства;
- отмены незаконных и необоснованных решений уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя, руководителя следственного подразделения, нижестоящего прокурора;
- продления сроков досудебного производства либо отказа в их продлении;
- разрешения жалобы на решения и действия (бездействие) уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя, нижестоящего прокурора;
- вынесения постановления об отстранении уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя и нижестоящего прокурора от дальнейшего участия в осуществлении досудебного производства по данному делу, если ими допущено нарушение закона.

При выборке дел было решено изучить не менее 2 уголовных дел по статьям 161, 162, 164, 165, 175, 176, 177, 178 и 179 УК и по статьям 75,76 КП за 10 месяцев 2019 года, заявления потерпевших, акты прокурорского реагирования (постановления, указания и др.), а также протоколы судебных разбирательств по данным делам. Однако не ко всем делам удалось получить доступ исследовательской группе – это дела, которые еще были в производстве суда первой инстанции; дела, которые находились в вышестоящих судах по причине обжалования судебных актов; дела, которые были рассмотрены в закрытом судебном заседании. Плановое рассмотрение дел, прекращенных органами дознания в рамках досудебного производства, также не состоялось по причине отказа Министерства внутренних дел КР в предоставлении к ним доступа исследовательской группе.

В рамках исследования были проведены глубинные интервью с судьями, прокурорами, следователями, адвокатами, юристами правозащитных организаций, имеющих опыт работы по данной категории дел. Отбор респондентов для глубинных интервью осуществлялся таким образом, чтобы судьи, прокуроры, следователи, адвокаты имели опыт в рассмотрении данной категории дел. Для этой цели были направлены соответствующие письма первым руководителям вышеуказанных государственных органов и организаций. Опрос проводился на кыргызском и русском языках с учетом предпочтений респондентов.

По проведению интервью с женщинами – потерпевшими по делам данной категории также возникли трудности, так как многие из них отказывались встречаться с исследовательской группой, даже не называя причин отказа. Нам удалось взять интервью только у одной женщины, которая находилась в кризисном центре «Сезим», за что выражаем особую

благодарность руководству этой организации. Для глубинного интервью лиц, проходивших потерпевшими, были включены вопросы, позволяющие определить обращение с потерпевшими в ходе расследования, удовлетворенность качеством прокурорского реагирования на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде, восстановлением справедливости, ретроспективное отношение к принятому ими решению об обращении в правоохранительные органы.

Для апробирования анкет и инструментов фиксации результатов изучения уголовных дел и дел о проступках, до проведения основных полевых работ, проводилось предварительное (пилотное) исследование 2-х уголовных дел. Для апробирования опросников для глубинных интервью были проведены 2-х глубинных интервью. По результатам пилотного исследования инструменты (чек-лист и опросники) были несколько уточнены и доработаны.

Контроль качества проведенного исследования осуществлялся со стороны координатора и менеджера проекта.

На основе полученных данных и на основе законодательства, регулирующего порядок прокурорского надзора на стадии досудебного производства и порядок поддержания государственного обвинения в суде, был подготовлен настоящий Отчет об исследовании практики осуществления прокурорского надзора на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде по преступлениям и проступкам в отношении женщин и девочек.

## **1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА НА СТАДИИ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

В соответствии со статьей 104 Конституции Кыргызской Республики прокуратура составляет единую систему, на которую возлагается: 1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, а также другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным законом, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов; 2) надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие; 3) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан; 4) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; 5) поддержание государственного обвинения в суде; 6) возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным законом, с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих.

Тем самым, Основной Закон определил прокуратуру не просто как орган уголовного преследования, а как часть системы государственных органов, обеспечивающих в Кыргызской Республике режим законности. Построением определенной конструкции задач Конституция установила, что основной государственной функцией прокуратуры является надзор за соблюдением и исполнением законов, который распространяется на деятельность всех органов власти, начиная от местного самоуправления, вплоть до высшего органа исполнительной власти. Это обстоятельство и предопределяет место прокуратуры в Конституции среди «иных органов государственной власти» как самостоятельного, независимого государственного органа, учреждаемого на конституционном уровне и не входящего ни в одну из ветвей государственной власти.

Принцип разделения государственной власти, закрепленный пунктом 2 статьи 3 Конституции, не исключает возможность существования иных институционально независимых и функционально самостоятельных государственно-правовых институтов. Их наличие предопределяются текущими потребностями государственно - правовой жизни, необходимостью реализации отдельных функций государства.

Исходя из конституционного подхода к функциональному предназначению прокуратуры, статья 1 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» определила, что «прокуратура Кыргызской Республики является органом государственной власти, осуществляющим надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики». Органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от органов государственной власти, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций и в строгом соответствии с Конституцией, нормативными правовыми актами и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика (пункт 1 части 3 статьи 4 закона «О прокуратуре Кыргызской Республики»).



Вышеназванный Закон также определяет организацию, цели, основные направления работы и порядок деятельности органов прокуратуры Кыргызской Республики.

Конституционный закон Кыргызской Республики «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики» регулирует отдельные надзорные полномочия прокуратуры и устанавливает перечень государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, в отношении которых эти полномочия распространяются.

В Уголовно–процессуальном кодексе Кыргызской Республики раскрывается понятие термина «прокурор», а также установлены правомочия прокурора в качестве участника процесса со стороны обвинения (статья 33 глава 5).

Как было отмечено выше, основной задачей прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением и исполнением законов с тем, чтобы способствовать установлению режима законности.

Прокурорский надзор – специфическая деятельность органов прокуратуры, осуществляемая от имени Кыргызской Республики и состоящая в проверке точности соблюдения и исполнения законов, действующих на ее территории. Прокурор, осуществляя надзор, защищает интересы и действует от имени всего общества. Осуществляет поддержание порядка в государстве различными способами, но, главным образом, при помощи государственного контроля. Направлен на обеспечение эффективности деятельности государственного аппарата и режима законности. Объектами прокурорского надзора является деятельность всех учреждений, организаций их должностных лиц, входящих в систему органов местного самоуправления и органов государственной исполнительной ветви власти.

Сущность прокурорского надзора заключается в выявлении и установлении правонарушений путем особой нормативно закрепленной процедуры контроля за исполнением законов, а также применение правовых средств прокурорского реагирования для устранения выявленных правонарушений и привлечения виновных к установленной законом юридической ответственности.

Прокурорский надзор – это один из важнейших видов правоохранительной деятельности государства, который устанавливается в целях обеспечения верховенства закона, единообразного применения и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Одним из важнейших составляющих прокурорского надзора является осуществление надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими следствие.

Данный вид надзора охватывает: соблюдение прав и свобод заявителей и иных лиц, чьи интересы затрагиваются сообщением о преступлении, соблюдение установленного порядка приема, регистрации, разрешений сообщений о преступлениях, соблюдение процессуального порядка досудебного производства, законность и обоснованность решений, принимаемых органами следствия в рамках досудебного производства.

В этой связи, в соответствии с частью 2 статьи 33 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики в ходе досудебного производства прокурору предоставлены помимо прочего следующие полномочия: 1) иметь полный доступ к материалам,

документам и иным сведениям, касающимся досудебного производства; 2) проверять законность исполнения приема, регистрации и разрешения сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях и (или) проступках; 3) поручать, передавать для расследования следователю или группе следователей уголовные дела и (или) дела о проступках в соответствии с подследственностью, в исключительных случаях<sup>2</sup> - независимо от подследственности.; 4) в рамках полномочий, предусмотренных Кодексом, начинать и (или) вести досудебное производство по уголовному делу и (или) делу о проступке; 5) осуществлять надзор за законностью расследования уголовных дел и (или) дел о проступках, а также за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность; 6) давать уполномоченному должностному лицу органа дознания, следователю письменные указания о производстве процессуальных действий; 7) требовать от следователя устранения нарушений законодательства, допущенных в ходе досудебного производства; 8) отменять незаконные и необоснованные решения следователя, руководителя следственного подразделения, нижестоящего прокурора; 9) продлевать сроки досудебного производства либо отказывать в их продлении; 10) отказываться от уголовного преследования обвиняемого либо подозреваемого и изменять предъявленное обвиняемому обвинение; 11) утверждать обвинительный акт по уголовному делу и (или) делу о проступках либо возвращать уголовное дело и (или) дело о проступках уполномоченному должностному лицу органа дознания, следователю со своими письменными указаниями и т.д.

Особенность данного вида прокурорского надзора заключается в том, что именно на систему органов прокуратуры возложено оперативное обеспечение законности в досудебном производстве (однако это не лишает участников досудебного производства обращения в суд).

Если обратить внимание на нормы уголовно-процессуального законодательства, то прокурорский надзор в сфере досудебного производства обладает существенной спецификой. Осуществление прокуратурой надзорных полномочий в процессе досудебного производства по сравнению с иными направлениями надзорной деятельности, носят наступательный характер. Эти полномочия используются прокурором в любом случае, даже если нет явных признаков нарушения закона.

Властно-распорядительный характер является основным отличием полномочий прокурора над органами досудебного производства. После выявления всех допущенных правонарушений, прокурор вправе непосредственно принимать меры для их устранения, в том числе, посредством отмены неправомερных постановлений. Вместе с тем, это ни в коей мере не означает безграничную власть прокурора над органами следствия. Чрезвычайно широкие полномочия прокурору предоставлены исключительно в целях оперативного реагирования на неправомερные действия в период досудебного производства.

В свою очередь, законодательством предусмотрены необходимые гарантии самостоятельности следователя, осуществляющего досудебное производство. Так, статья 35 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики предусматривает перечень

---

<sup>2</sup> Исключительными случаями являются: необъективное ведение следователем расследования дела; оказание давления на следователя со стороны должностных лиц, в подчинении которых он находится, с целью принятия того или иного решения; общественная значимость дела; целесообразность проведения следствия по делу органом, выявившим преступление по данному делу

полномочий следователя, необходимые для полноценного исследования всех обстоятельств дела, которые он осуществляет самостоятельно и независимо от кого бы то ни было. Прокурор вмешивается в их деятельность только для устранения нарушений в предусмотренном в законе случаях, например, путем отмены отдельных постановлений следователя или дачи обязательных для исполнения указаний о производстве необходимых процессуальных действий.

Тем не менее, существуют исключения из этого правила, когда прокурор становится непосредственным участником досудебного производства и без его участия достижение промежуточных целей досудебного производства становится невозможным. Так, решение вопроса применения меры пресечения в отношении лица, подозреваемого в совершении преступления, возможно лишь на основе ходатайства прокурора перед следственным судьей. Кроме того, на завершающей стадии досудебного производства уголовные дела и дела о проступках могут быть направлены в суд лишь после утверждения прокурором обвинительного акта. В этой части полномочия прокуратуры Кыргызской Республики схожи с полномочиями прокуратуры тех стран, где прокуроры не наделены надзорными функциями и является исключительно органами уголовного преследования.

Надзорная функция прокуратуры, как продукт советского наследия, имеет свои положительные стороны, но и не лишена недостатков.

К положительным чертам, безусловно, можно отнести возможность безотлагательного восстановления нарушенных прав и свобод человека в период досудебного производства, когда прокурор вправе в случае установления такого факта, своим непосредственным решением отменить противоправный акт следователя и, к примеру, освободить немедленно лицо, необоснованно задержанное по подозрению в совершении преступления, что позволяет избежать последствий, связанных с необходимостью возмещения нанесенного ущерба личности. Указанный механизм является дополнительной гарантией и эффективной формой защиты прав и свобод индивида от возможного произвола со стороны органов следствия.

В то же время, такая модель прокуратуры имеет существенные недостатки. Прежде всего, следует заметить, что надзорные полномочия прокуратуры в целом привели к созданию чрезмерно сильной и, в большей степени, неуправляемой структуры, которая может потенциально использоваться для достижения политических целей, а также оказания давления на другие государственные органы, включая суд. В этой связи Венецианская комиссия Совета Европы, изучив законодательство Кыргызской Республики о прокуратуре, рекомендовала рассмотреть возможность реформирования прокуратуры, устранив ее общие надзорные полномочия и ограничив их до полномочий уголовного преследования. Это, по мнению Венецианской комиссии Совета Европы, не только приведет службу в соответствие с международными стандартами и наилучшими практиками, но также поможет повысить ее эффективность, предотвратив распыление ресурсов на общий «надзор», который к тому же является малоэффективным.

Данная рекомендация авторитетной международной организации приведена с тем, чтобы констатировать: существующий надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими следствие, также характеризуется низкой результативностью, что обусловлено следующими объективными обстоятельствами.

В соответствии со статьей 4 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» прокуратура составляет единую систему органов и учреждений, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящему и Генеральному прокурору. Согласно части 2 этой же статьи подчиненность прокуроров включает обязательность указаний вышестоящих прокуроров для нижестоящих; ответственность нижестоящих прокуроров перед вышестоящими за выполнение служебных обязанностей; разрешение вышестоящими прокурорами жалоб на действия и акты нижестоящих; отмену, отзыв или изменение актов нижестоящих прокуроров вышестоящими.

Крайне централизованная, основанная на принципе единоначалия, иерархичная организационная структура прокуратуры не позволяет обеспечить принцип независимости и автономии воли прокуроров, непосредственно осуществляющих надзор на местах за соблюдением законов органами, осуществляющими следствие.

В то же время, прокуратура, не являясь непосредственно органом уголовного преследования, а оставаясь органом, осуществляющим лишь надзорные функции, не вовлечена полноценно в досудебное производство, ввиду чего ее ответственность за результаты досудебного производства размывается, в том числе, за реализацию принципа неотвратимости наказания.

Эту ситуацию усугубляет имевшее место изменение конституционных предписаний, касающиеся деятельности прокуратуры. Так, в связи с поправками, внесенными в Конституцию Кыргызской Республики 28 декабря 2016 года, за прокуратурой сохранилось лишь полномочие по осуществлению уголовного преследования в отношении лиц, имеющих статус военнослужащих, усиливая, тем самым, роль надзорных функций прокуратуры. Это означает укрепление стандартов, основанных на принципах построения советской модели прокуратуры, что является первопричиной отторжения последних реформ, так необходимых для повышения эффективности работы прокуратуры.

Международные документы, в частности, Руководящие принципы ООН о роли прокуроров касаются вопросов беспристрастности и справедливости прокуроров в уголовном судопроизводстве путем установления основных принципов квалификации, отбора, обучения, статуса прокуроров и условий службы, а также о свободе выражения мнения, самостоятельности его усмотрения, дисциплинарном производстве в случае допущения нарушений, а также об отношениях с другими государственными органами.

Другие стандарты были выработаны в Конвенции ООН против коррупции, которые призывают государства-участников принять меры по укреплению целостности органов прокуратуры и предотвращать возможности для их коррумпирования, не забывая об их критической роли в борьбе с коррупцией.

Вдобавок, определенные принципы, относящиеся к прокуратуре также содержатся в обязательствах ОБСЕ, таких как Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, который предусматривает, что «правила, касающиеся уголовной процедуры будут содержать четкое определение компетенции в отношении разбирательства и мер, которые предшествуют и сопровождают разбирательство». Позднее, через Брюссельскую декларацию о системах уголовного правосудия 2006 года, Министерский совет ОБСЕ декларировали, что «прокурорами должны быть лица, наделенные добросовестностью и способностями, с соответствующей подготовкой и квалификацией; прокуроры должны всегда поддерживать

честь и достоинство своей профессии и уважать верховенство закона»; и что «прокуратура должна быть четко отделена от судебных функций, а прокуроры должны уважать независимость и беспристрастность судей».

Резолюция 17/2 «Укрепление верховенства права посредством повышения честности, неподкупности и потенциала органов прокуратуры (Стандарты профессиональной ответственности и положение об основных обязанностях и правах прокуроров, разработанные Международной ассоциацией прокуроров дополняет Руководящие принципы о роли прокуроров, Рекомендации Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию)» направлена на установление стандартов об основных обязанностях и профессиональной ответственности прокуроров и включает в себя следующие аспекты.

Требования к профессиональному поведению, независимости и свободе усмотрения, если это допускается в конкретной юрисдикции, к свободе от политического вмешательства, к прозрачности работы, соответствию законным полномочиям. Прокуроры должны исполнять свои обязанности без страха, покровительства или предрассудков, не поддаваться влиянию интересов индивидуальных лиц или групп, давлению общества или средств массовой информации, действовать объективно, учитывать все обстоятельства, независимо от того, улучшают они или ухудшают положение подозреваемого. В соответствии с законодательством или требованиями принципа справедливого суда прокуроры обязаны стремиться обеспечить проведение необходимого и разумного расследования с результатом, открытым для ознакомления, независимо от того указывает ли оно на виновность или невиновность подозреваемого; всегда стремиться к установлению истины, содействовать суду в достижении истины, стремиться к обеспечению торжества правосудия для общества, потерпевшего и обвиняемого в соответствии с законом и велением справедливости. Прокуроры должны исполнять свои обязанности честно, последовательно и быстро. Прокуроры должны играть активную роль в уголовном производстве. Будучи уполномоченными законом участвовать в расследовании преступлений или, осуществляя надзор за полицией или другими следователями, они должны делать это объективно, беспристрастно и профессионально. Осуществляя надзор за расследованием преступлений, они должны следить за тем, чтобы следственные органы соблюдали положения закона и основные права человека. При возбуждении уголовного производства, они должны приступать к работе по нему, только в случае если дело основано на доказательствах, которые в разумных пределах могут считаться достоверными и допустимыми, и не будут продолжать поддерживать обвинение по делу в отсутствие таких доказательств. Прокуроры также обязаны хранить профессиональную конфиденциальность, учитывать мнение, законные интересы и возможные опасения потерпевших и свидетелей, если их личные интересы затронуты или могут быть затронуты. Обеспечить информированность потерпевших и свидетелей об их правах, а также стремиться, чтобы каждая сторона, понесшая ущерб, была информирована о праве подать заявление о возмещении в порядке регресса в суд, когда это возможно. Защищать права обвиняемого, сообщать ему соответствующую досудебную и приносящую ему пользу информацию в соответствии с законом и требованиями принципа справедливого суда. Изучать представленные доказательства, чтобы убедиться в том, что они получены законным путем. Отказываться от использования доказательства, если есть разумные

основания считать, что оно получено незаконными методами с грубым нарушением прав подозреваемого и, в особенности, методами с применением пыток или жестокого обращения. Стремиться к применению соответствующих мер по отношению к тем, кто ответственен за использование таких методов. В соответствии с национальным законом и требованиями принципа справедливого суда должным образом учитывать возможность отказа от обвинения, прекращения производства. Прокуроры должны быть защищены от запугиваний, учинения препятствий, недолжного вмешательства или необоснованного привлечения к гражданской, уголовной или иной ответственности.

Вышеперечисленные международные стандарты не находят свое отражение в законодательстве Кыргызской Республики о прокуратуре, тем не менее, нельзя отрицать того факта, что некоторые ее идеи все же были в нем заложены. В частности, в целях привлечения для работы в органы прокуратуры наиболее квалифицированных, отвечающих морально-этическим требованиям кадров, существует специальная система отбора, регламентируемая Положением «О порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики», утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 6 февраля 2001 года №48. Данное Положение также устанавливает правила прохождения службы в органах прокуратуры, порядок привлечения к ответственности прокуроров, а также специальные социальные гарантии, включающие возможность досрочного выхода на пенсию по выслуге лет, с правом получения повышенного ее размера.

Кроме того, Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» установлены принципы организации деятельности прокуратуры, которые соответствуют основополагающим международным стандартам.

В соответствии с частью 3 статьи 4 органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от органов государственной власти, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций и в строгом соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, нормативными правовыми актами и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика; принимают меры по пресечению нарушений закона, от кого бы они ни исходили, восстановлению нарушенных прав и привлечению к установленной законом ответственности лиц, допустивших эти нарушения; действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законов об охране прав и свобод человека и гражданина, а также законодательства о защите государственных секретов и иной специально охраняемой законом тайны; информируют в установленном порядке органы государственной власти, местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

Статья 5 вышеуказанного Закона устанавливает гарантии независимости органов прокуратуры. Так, запрещается вмешательство в деятельность органов прокуратуры. Воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения, а также неисполнение представлений, предписаний, предостережений прокуроров влечет ответственность, установленную законом. Прокурор, следователь органов прокуратуры не обязан давать какие-либо объяснения по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления, иначе как в

случаях и порядке, предусмотренных законом. Никто не вправе разглашать материалы проверок и дел без разрешения прокурора, в производстве которого они находятся, до их завершения.

Вместе с тем, декларирование вышеперечисленных принципов без реально функционирующих правовых механизмов и инструментов в рассмотренных выше нормативных правовых актах, вызывает сомнение о возможности внедрения международных стандартов в деятельность органов прокуратуры Кыргызской Республики. Эта проблема в совокупности с вышеприведенными сложностями конституционно-правового, регулятивного, организационного характера приводят к неэффективности прокурорского надзора за проведением досудебного производства по всем категориям дел, в том числе, по делам о гендерных преступлениях.

## 2. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА НА СТАДИИ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ПРЕСТУПЛЕНИЯМ И ПРОСТУПКАМ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК

В рамках данного исследования Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики была предоставлена информация из Единого реестра преступлений и проступков (ЕРПП), в котором было за период январь- сентябрь 2019 года по г. Бишкек и Аламудунскому району Чуйской области зарегистрировано по статьям 161, 162, 164, 165, 175, 176, 177, 178 и 179 Уголовного кодекса КР (УК) 444 уголовных дел (УД), а по статьям 75,76 Кодекса о проступках (КП) – 4132 дел о проступках.

**Таблица 1**

Статьи УК	Количество дел в досудебном производстве	Прекращено	Приостановлено	Направлено в суд
Статья 161. Изнасилование	269	200	0	17
Статья 162. Насильственные действия сексуального характера	2	0	0	1
Статья 164. Действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста	54	33	0	7
Статья 165. Развратные действия	46	24	0	6
Статья 175. Похищение лица с целью вступления в брак	48	34	0	5
Статья 176. Принуждение к вступлению в фактические брачные отношения	7	5	0	0
Статья 177. Принуждение лица к вступлению в брак	7	5	0	0
Статья 178. Нарушение законодательства о брачном возрасте при проведении религиозных обрядов	7	3	0	0
Статья 179. Двоеженство или многоженство	4	1	0	0
Всего	444	305	0	36

Среди зарегистрированных уголовных преступлений против женщин и девочек большую часть составляют преступления по ст.161 УК (Изнасилование) – 269 УД, затем по ст.164 УК (Действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста) – 54 УД; по ст.165 УК (Развратные действия) – 46 (см. диаграмму 1).

**Диаграмма 1**





По ст.161 УК (Изнасилование) больше всего уголовных дел было зарегистрировано в Первомайском районе г. Бишкек (84 случая), меньше всего – в Ленинском районе (30 случаев).

Вместе с тем, количество прекращенных уголовных дел в досудебном производстве по этой же статье также наибольшее количество и составляет 200 случаев или почти 74%. Всего из 269 уголовных дел только 6% были направлены в суд.

В общей доле преступлений, совершенных против женщин и девочек, почти 89% дел были прекращены, и только 11% были направлены в суд (см. диаграмму 2) .

**Диаграмма 2**



В зарегистрированных в ЕРПП проступках преимущественно по ст.75 КП (Насилие в семье) – 3686 УД. Из них также больше 70% УД прекращаются и около 13% УД направляются в суд (см. таблицу 2).

**Таблица 2**

Статьи Кодекса о проступках (КП)	Количество дел в досудебном производстве	Прекращено	Приостановлено	Направлено в суд

Статья 75. Насилие в семье	3686	2595	0	475
Статья 76. Неисполнение условий временного охранного ордера	2	2	0	0
Всего	3688	2597	0	475

По ст. 76 КП (Неисполнение условий временного охранного ордера) зарегистрировано 2 дела и оба были прекращены на стадии досудебного производства.

Семейное насилие из материалов просмотренных дел, чаще всего выражается в виде нанесения легких телесных повреждений, в основном со стороны супруга, отца, отчима, в некоторых случаях и со стороны взрослых детей.

Данная категория дел расследуется органами внутренних дел в соответствии со ст.153 УПК.

Исследовательской группой в рамках настоящего исследования было просмотрено 25 уголовных дел по нижеследующим преступлениям:

Статья УК	Количество
Статья 161. Изнасилование	11
Статья 162. Насильственные действия сексуального характера	2
Статья 164. Действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста	2
Статья 165. Развратные действия	2
Статья 175. Похищение лица с целью вступления в брак	2
Статья 176. Принуждение к вступлению в фактические брачные отношения	2
Статья 177. Принуждение лица к вступлению в брак	1
Статья 178. Нарушение законодательства о брачном возрасте при проведении религиозных обрядов	2
Статья 179. Двоеженство или многоженство	1
Всего	25

По проступкам исследовательской группой было просмотрено 56 дел и все по ст.75 КП (Насилие в семье).

В одном деле о проступке была осуществлена регистрация в ЕРПП по ст.65 КП (побои), которое потом с согласия прокурора было переквалифицировано в ст.75 КП.

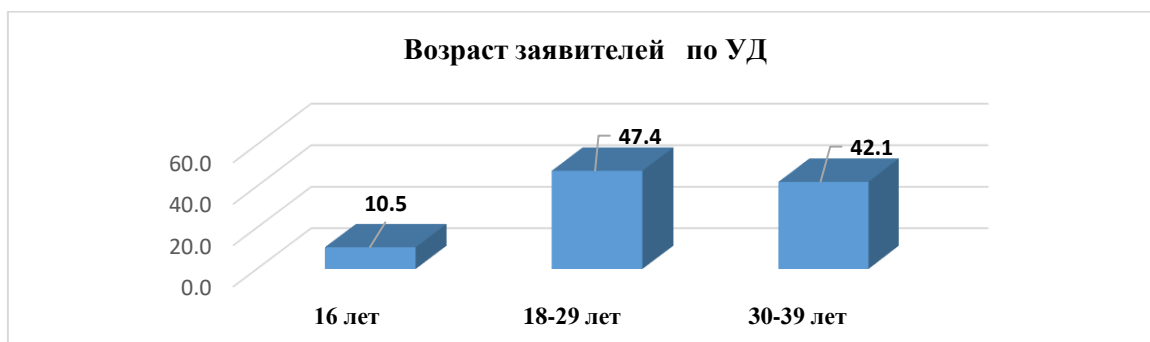
В рамках настоящего исследования исследовательской группой при изучении уголовных дел и дел о проступках, связанных с насилием в семье, внимание обращалось на нижеследующие моменты, свидетельствующие уровень реализации полномочий прокуроров в рамках досудебного производства.

***1) Соблюдение законности исполнения приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях или проступках***

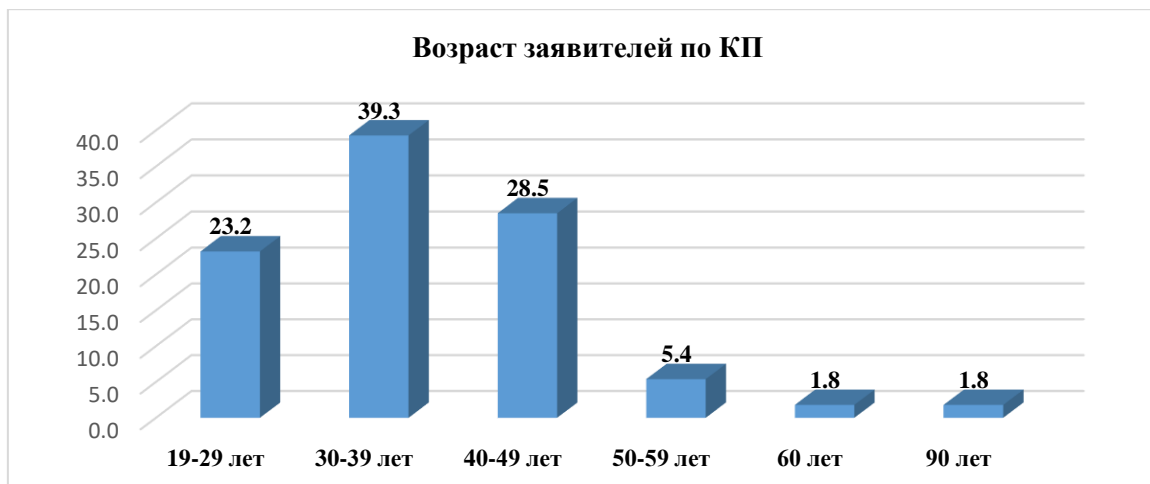
Во всех просмотренных уголовных делах и делах о проступках имеются письменные акты о регистрации преступления и проступка согласно Временному положению о Едином реестре преступлений и проступков, утвержденному постановлением Правительства КР от 21 декабря 2018 года № 602. Каких-либо нарушений, связанных с исполнением приема, регистрации и разрешения сообщений о соответствующих преступлениях или проступках в просмотренных уголовных делах и делах о проступках не обнаружено. Не обнаружены и письменные указания прокуроров о нарушении правил приема и регистрации преступлений или проступков.

Вместе с этим, следует отметить, что в правоохранительные органы чаще всего обращаются сами потерпевшие женщины и девочки или их законные представители и близкие родственники. По преступлениям против женщин и девочек среди заявителей есть и несовершеннолетние (см. Диаграмму 3).

**Диаграмма 3**



**Диаграмма 4**



По делам о проступках больше всего обращаются женщины, находящиеся в брачных отношениях. Наиболее часто по делам о проступках обращались женщины в возрасте 30-39 лет.

В ходе фокус-групповых исследований некоторые респонденты отметили, что ЕРПП хорошее нововведение, которое могло бы упростить и систематизировать функции прокуратуры, в том числе и надзорную. Однако, по их мнению, система ЕРПП еще недостаточно доработана, так в ней отсутствуют опции для отслеживания (контроля) прокурорами сроков досудебного производства. Несовершенна сама платформа ЕРПП с точки зрения отслеживания осуществления следствия с участием несовершеннолетних. На данный момент прокуроры как раньше звонят следователям за 3 дня до окончания срока досудебного производства и напоминают о делах. Это значительное упущение и дискредитация реформы, отмечают они. Но так как ответственным органом за ЕРПП является прокуратура, то им не на кого ссылаться и она обязана ее усовершенствовать.

**2) *Наличие письменных указаний уполномоченному должностному лицу органа дознания, следователю об устранение нарушений законодательства, допущенных в ходе досудебного производства***

В одном из просмотренных уголовных дел по ст.165 УК было указание прокурора начальнику управления внутренних дел о возврате материалов досудебного производства без утверждения обвинительного акта.

*«Обвинительный акт не подлежит утверждению по следующим основаниям:*

*- следователь А.С. даже не удостоилась признать потерпевшей по данному делу, в связи с этим необходимо признать потерпевшей и допросить в качестве потерпевшей;*

*- кроме того, несмотря на то, что с заявлением обратилась гр. И.З. следователем она не допрошена, в связи с этим необходимо допросить ее по обстоятельствам дела.*

*В этой связи, считаю для объективного и всестороннего расследования данного дела, без утверждения обвинительного акта вернуть материалы досудебного производства и продлить срок следствия.»*

*Из материалов дела*

В еще одном деле о проступке было указание прокурора начальнику органа дознания о том, что материал досудебного производства не был своевременно зарегистрирован в АИС ЕРПП. Об этом стало известно после обращения потерпевшей в прокуратуру Ленинского района г. Бишкек с просьбой об оказании содействия в расследовании досудебного производства по делу по ст.75 КП (по факту избиения ее и детей мужем). В данном указании прокурора было предписано о необходимости проведения соответствующих следственных мероприятий, по результатам которых принять обоснованное решение в строгом соответствии с законом, а контроль за ходом исполнения данного указания был возложен на самого прокурора.

В еще одном деле было письменное указание прокурора, которое на основе ст.33 УПК в порядке надзора предписывало следователю СС УВД Первомайского района г. Бишкек в целях всестороннего и объективного расследования уголовного дела по ч.3 ст.161 УК провести соответствующие следственные мероприятия в строгом соответствии с требованиями УПК и довести расследование до логического конца.

В других просмотренных уголовных делах и делах о проступках письменных указаний прокурора уполномоченному должностному лицу органа дознания, следователю о производстве процессуальных действий не обнаружено.

Однако по мнению многих респондентов из фокус-групп, у прокуроров при их активной деятельности указаний на устранение нарушений законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, было бы предостаточно. Так, из-за отсутствия сроков с момента регистрации заявления в ЕРПП и до предъявления уведомления о подозрении, следователи имеют неограниченное время для изучения таких заявлений, что несомненно затягивает процесс досудебного производства. В этом промежутке времени могут меняться квалификация преступления, прекращаться в виду отсутствия состава преступления или проступка, где присутствуют коррупционные факторы. По их мнению, зачастую, если следователь «заинтересован», он сам говорит подозреваемому скрыться на определенный срок от следствия или подсказывает ему способы уйти от уголовной ответственности, в том числе и оказания психологического давления на заявителей женщин и девочек. В этом процессе следователи могут входить в сговор с прокурорами, так как во взаимоотношениях между прокурором и следователем - прокурор всегда давит над следствием, поскольку у него полномочия давать согласие, утверждать процессуальные акты. Например, возбуждается дело по статье хулиганство, следователь переqualифицирует действия на статью 75 КП (насилие в семье) и прекращает за примирением сторон, прокурор соглашается на это. Или сообщение об изнасиловании вносится в ЕРПП как причинение менее тяжкого вреда здоровью в результате ДТП (дорожно-транспортного происшествия) или покушение на изнасилование и таким образом также ведется к прекращению дела, или если изнасилование совершено группой лиц - регистрируется в ЕРПП как изнасилование одним лицом по ч.1 ст.161 УК и также дается возможность для прекращения дела в связи с примирением сторон. В этот момент идет сильное давление на потерпевшую, которая подписывает встречное заявление о том, что не имеет каких либо претензий к подозреваемому.

Было также сказано респондентами, что органы следствия и прокуроры испытывают большую нагрузку - на каждого следователя по 100 дел, прокуроры не успевают надзирать за их деятельностью.

### ***3) Осуществление надзора за законностью расследования уголовных дел и (или) дел о проступках, а также за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность***

В просмотренных уголовных делах и делах о проступках не были обнаружены акты прокурорского реагирования на нарушения расследования уголовных дел и (или) дел о проступках, а также на нарушения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Вместе с этим, во всех делах имеются постановления о признании женщин и девочек потерпевшими. Во всех случаях соблюдены правила допроса участников процесса, кроме 1 случая, когда потерпевшая была допрошена без законного представителя. На данный факт не было указано прокурором при утверждении обвинительного акта.

Из ответов респондентов стало известно, что у органов следствия существуют проблемы с обеспечением на допрос несовершеннолетних педагогов и представителей уполномоченного органа по защите прав детей. Для того, чтобы обеспечить их участие следователи обращаются в районные государственные администрации к дежурным сотрудникам, которые связываются с соответствующими службами и дают контактные данные психологов, педагогов и социальных работников, к которым в нужное время невозможно дозвониться и обеспечить их явку. Отсутствие специального порядка, предписывающего необходимость функционирования дежурных педагогов, психологов, социальных работников усложняет процесс допроса несовершеннолетних. Об этой проблеме знают прокуроры и возможно по этой причине они не реагируют на такие процессуальные нарушения.

В 16 случаях были применены меры пресечения в виде заключения под стражу. В каждом случае постановление о возбуждении ходатайства в суде о применении меры пресечения утверждалось прокурором и вносилось в суд. Каких-либо грубых нарушений в оформлении следственных мероприятий не было обнаружено в рассмотренных делах.

***4) Отмена незаконных и необоснованных решений уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя, руководителя следственного подразделения, нижестоящего прокурора***

Из рассмотренных уголовных дел и дел о проступках в 1 деле о проступке по ст.75 КП было обнаружено постановление прокурора об отмене постановления уполномоченного должностного лица органа дознания о прекращении досудебного производства. В своем постановлении прокурор отметил, что в данном деле личность заявительницы не была установлена, не отобрана у нее объяснительная, допрос был проведен только с лицом, оказавшим домашнее насилие. Кроме того, прокурор отметил о необходимости установления свидетелей и других очевидцев происшествия, истребовать заключение судебно-медицинской экспертизы и вообще тщательно проверить доводы обеих сторон, в связи с чем возобновил досудебное производство по данному делу и возвратил его в соответствующее отделение по делам о проступках.

*Уполномоченное должностное лицо органа дознания вынесло постановление о прекращении досудебного производства по делу о проступке в отношении Асанова Т., избившего свою сожительницу. Постановление было основано на том, что потерпевшая не имеет заявления или жалобы, что в соответствии с п.4 части 1 ст.26 УПК является основанием для прекращения производства по делу.*

*В постановлении прокурора об отмене вышеуказанного постановления органа дознания было отмечено, что досудебное производство было проведено поверхностно, без установления всех обстоятельств дела, как того требует УПК, в связи с чем*

*вышеуказанное постановление подлежит отмене для проведения дополнительного расследования.*

*Из материалов дел*

В другом уголовном деле напротив, прокурор не вынес представления об отмене постановления о прекращении уголовного дела, хотя потерпевшая была несовершеннолетней и факт изнасилования был подтвержден заключением судебно-медицинской экспертизы. В деле не было документов, свидетельствующих приглашение психолога на допрос потерпевшей, не установлены законные представители - родители несовершеннолетней. Несмотря на это, уголовное дело было передано суду и прекращено постановлением суда.

#### ***5) Продление сроков досудебного производства либо отказ в их продлении***

Досудебное производство по уголовным делам должно быть закончено в срок не позднее 2 месяцев с момента уведомления лица о подозрении в совершении преступления. В просмотренных уголовных делах сроки досудебного производства в целом соблюдались, однако в 6 случаях из 25 дел сроки не были соблюдены. В 5 просмотренных уголовных делах имеются постановления о возбуждении ходатайства о продлении сроков следствия, которые рассмотрены прокурорами и удовлетворены ими.

Чаще всего, основаниями для продления сроков следствия указаны необходимость проведения ряда следственно-оперативных мероприятий, а именно ознакомление с материалами дела законных представителей, новых адвокатов, а также привлечение к делу специалистов, проведение экспертиз и розыск обвиняемых.

По делам о проступках досудебное производство осуществляется обычно в месячный срок, преимущественно сроки не нарушаются, кроме 1 случая, по которому дело расследовалось более 4 месяцев.

#### ***б) Разрешение жалоб на решения и действия (бездействие) уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя, нижестоящего прокурора***

Жалобы потерпевших на решения и действия (бездействие) уполномоченного должностного лица органа дознания и следователя в просмотренных делах имеются в двух случаях. В первом случае обратилась потерпевшая с жалобой на бездействие уполномоченного должностного лица органа дознания, выразившееся в несоблюдении требований УПК по регистрации ее заявления в ЕРПП. Из материалов дела следует, что ее осведомленность о защите своих прав повысилась со вступлением в дело защитника несовершеннолетних детей потерпевшей, которая предоставляла безвозмездную юридическую помощь от Центра помощи детям, пострадавшим от насилия и жестокого обращения. Данная жалоба была рассмотрена прокурором и удовлетворена.

Вторая жалоба была написана в прокуратуру Ленинского района г. Бишкек на действия следователя, который, по мнению потерпевшей, недостаточно объективно осуществлял

расследование дела о проступке по ст.75 КП. Однако в деле отсутствует результат рассмотрения данной жалобы. В итоге данное дело было прекращено судом, в связи с подачей потерявшей встречного заявления о прекращении производства по делу в результате примирения сторон.

***7) Вынесение постановлений об отстранении уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя и нижестоящего прокурора от дальнейшего участия в осуществлении досудебного производства по данному делу, если ими допущено нарушение закона.***

В просмотренных уголовных делах и делах о проступке не обнаружены постановления об отстранении уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя и нижестоящего прокурора от дальнейшего участия в осуществлении досудебного производства, если ими допущено нарушение закона.

В целом из просмотренных уголовных дел и дел о проступках сложилось впечатление, что прокурорский надзор за законностью расследования уголовных дел и дел о проступках осуществляется на удовлетворительном уровне, если не считать того, что в материалах дел имеются документы, подготовленные как на государственном языке, так и на официальном языке (в одном деле), с применением различных форм и подходов в их написании со множеством грамматических и стилистических ошибок. Прокуроры в своих актах реагирования используют разные аргументы для мотивирования и не точно формулируют свои предписания органам следствия.

Осуществление прокурорского надзора за законностью расследования дел не носит системного характера и его инициирование в большей степени зависит от активности потерпевшей стороны и их представителей.

Такая точка зрения подтверждается и мнением фокус-групп, которые состояли из судей, адвокатов, правозащитников, прокуроров, сотрудников органов дознания и самих потерпевших.

Большинство из них оценивают уровень прокурорского надзора за законностью расследования уголовных дел и дел о проступках ниже среднего или как слабый. Выражены мнения, что прокуроры имеют слабую профессиональную подготовку. Они слабо реагируют на нарушения ведения досудебного производства в случаях, когда потерпевшими являются несовершеннолетние и недееспособные лица, где необходимо участие психолога, а также представителей ОПСД и т.д. Зачастую все ходатайства и документы для суда готовятся следователями и органами дознания за прокуроров, а они всего лишь проверяют эти документы.

*«Разрешение берем задерживать или нет, при этом ходатайства перед судом готовим мы за прокурора, он проверяет свой документ, еще ошибки исправляет, и заставляет переделывать, если грамотный конечно, а если нет, то и так прокатывает, у нас же времени нет переделывать документы, тем, более мы за них делаем.»*

*Из материалов фокус-групповых исследований*



По мнению большинства респондентов, органы прокуратуры отслеживают регистрацию всех уголовных дел и дел о проступках в ЕРПП и только по делам несовершеннолетних осуществляют определенный контроль. По другим делам систематический надзор не осуществляется.

*«Ежедневно дается сводка - 1 копию прокурору по новым зарегистрированным делам, он звонит в первый день, узнает, если несовершеннолетнее лицо, то обязательно ставит на контроль. А там у нас сроков нет, нас никто особо не торопит. В течении месяца прокурор может спросить, есть ли у дела перспектива, т.е. есть доказательства для его раскрытия, если нет, то и интереса у прокурора тоже нет к делу.»*

*Из материалов фокус-групповых исследований*

Недостаточность прокурорского надзора также подтверждается мнением адвокатов, которые утверждают, что органы следствия в качестве доказательств приводят показания свидетелей, которые чаще всего оказываются на стороне обвиняемого, заключение экспертизы, а также признательные показания обвиняемых, которые иногда выбиваются пытками. Обо всем этом осведомлен прокурор, но должного реагирования в процессе досудебного производства не оказывает.

Адвокаты и правозащитники также отмечают массовое затягивание сроков по предъявлению «уведомлений о подозрении» из-за отсутствия установленных в УПК сроков.

По мнению самих прокуроров, из-за невысокой компетентности сотрудников прокуратуры снижается качество осуществляемого надзора.

На вопрос какие стандартные ошибки совершают органы следствия и как на них реагирует прокурор, был следующий ответ:

*«Ошибки стандартные: вовремя не изымаются вещественные доказательства; не выезжают на осмотр места происшествия; либо потерпевшие не сразу обращаются, позже бывало через месяц, год, два и вещественные доказательства теряются; упущено время по халатности следователя - было и есть. По ЕРПП загромождение, следователи захлебываются; сроков следствия нет; сейчас отказных материалов тоже нет.»*

*Все недочеты и последствия упираются в образование, некомпетентность наших специалистов, следователей и отсутствие организации работы со стороны МВД. Придумываем цифры, гонимся, качества расследования нету и не было, отсюда и безобразие.»*

*Из материалов фокус-групповых исследований*

Из интервью потерпевшей по ст.161 УК (Изнасилование) прокурор по ее жалобе на бездействие органов следствия по приему ее заявления вынес указание, однако и после этого насильника никто не привлекал к уголовной ответственности пока она не обратилась вновь, но через кризисный центр «Сезим».

*«Следователь не хотел принимать заявление об изнасиловании. Я пожаловалась прокурору. До этого случая я 3-4 раза обращалась за помощью в милицию, но они не»*

*закрывали его. Следователь сразу отреагировал и дело пошло активнее. Но недолго, потом опять все затянулось. Хорошо, что я узнала про кризисный центр «Сезим» и они мне помогают. Прокуроры и следователи реагировать начали на бумагу кризисного центра, а так на меня не реагировали.»*

*«Я не довольна следствием. Первый следователь много нарушений допустил, поэтому теперь много пробелов: следы насилия не зафиксированы; время упущено.*

*Думаю, что статью смягчат и это полная вина следователя, потому что он нарушил процессуальные нормы и прокурора, который не осуществил надлежащим образом прокурорский надзор.»*

*Из интервью с потерпевшей*

Исследованием выявлено, что содержание прокурорского надзора очень сильно зависит от профессионального уровня самих прокуроров, от организации их деятельности. Реализация задач внутри функции осуществления надзора за законностью расследования уголовных дел и (или) дел о проступках имеет определенные проблемы, которые необходимо решать на системной основе.

У большинства респондентов сложилось мнение, что прокурорский надзор за законностью следствия заменен теперь институтом следственного судьи, который введен новым уголовно-процессуальным законодательством. Ввиду этого, сами прокуроры испытывают неопределенность в содержании своих функций и ностальгируют по времени, когда действовала старая система уголовного судопроизводства.

### **3. ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ФУНКЦИИ ПОДДЕРЖАНИЯ ПРОКУРОРОМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНЕНИЯ В СУДЕ**

Под термином «обвинение» понимается основанная на законе процессуальная деятельность уполномоченных на то органов и лиц по изобличению обвиняемого в совершении инкриминируемого ему преступления и по обоснованию его уголовной ответственности с тем, чтобы добиться публичного его осуждения. В материально-правовом смысле обвинение представляет собой совокупность установленных по делу и вменяемых обвиняемому в вину общественно опасных и противоправных фактов, составляющих сущность конкретного состава преступления, за который это лицо несет уголовную ответственность.

Государственное обвинение – это публичное утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом, повлекшего причинение вреда государственным и общественным интересам, выдвинутое в установленном порядке и поддерживаемое в суде от имени государства должностным лицом органа прокуратуры с целью применения к данному лицу мер заслуженного наказания.

Согласно международным стандартам, определяющим общие начала прокурорской деятельности в уголовном судопроизводстве, основным предназначением прокурора в

уголовном процессе является публичное (открытое в интересах общества и государства) поддержание государственного обвинения в суде. Этот вид деятельности выделяется отдельно во всех моделях организации прокурорской деятельности и, как следствие, отражается на уровне международно-правовых принципов в качестве имманентного или универсального признака прокурорской деятельности в уголовном процессе. И советская модель прокуратуры, лежащая в основе организации прокуратуры Кыргызской Республики, в этом смысле не является исключением.

В соответствии с частью 5 статьи 104 Конституции Кыргызской Республики поддержание прокурором государственного обвинения в суде представляет собой отдельную функцию прокуратуры, характеризующуюся наличием самостоятельного содержания. Как отдельный вид деятельности, поддержание государственного обвинения характеризуется такими существенными признаками, как публичный (официальный), открытый и правовой характер, возникает с момента утверждения прокурором обвинительного акта и заканчивается вступлением приговора суда в законную силу. Специфика же заключается в том, что она осуществляется в судебном порядке и направлена на получение судебной правовой оценки предварительных выводов о виновности лица в совершении инкриминируемого ему органами уголовного преследования уголовно наказуемого деяния. В ходе поддержания государственного обвинения прокурор выступает в роли стороны, доказывающей перед судом правомерность своего утверждения о совершении лицом преступления и требующей окончательного применения уголовно-правовой нормы.

Поддержание публичного обвинения становится ключевой функцией прокурора именно в уголовном процессе состязательного типа, а согласно части 3 статьи 99 Конституции судопроизводство в Кыргызской Республике осуществляется не иначе как на основе состязательности и равноправия сторон. Приоритетное значение поддержания обвинения среди прочих видов прокурорской деятельности вытекает из правообеспечительного (правозащитного) предназначения уголовного судопроизводства и его построения на началах разграничения основных процессуальных функций и предоставления равных процессуальных возможностей всем участникам.

Вся деятельность прокурора по поддержанию государственного обвинения в суде направлена на установление виновности лица в совершении им преступления, привлечение виновного к уголовной ответственности, восстановления социальной справедливости и защиты общества и государства от неблагоприятных последствий противоправных посягательств.

Важной задачей, стоящей перед государственным обвинением, является проведение в жизнь норм уголовного права и реализации принципа неотвратимости наказания, заключающегося в обязанности виновников преступления отвечать за свои действия. Именно значимость этой задачи для обеспечения защиты прав человека от преступных посягательств обуславливает высокую роль государственного обвинения в суде.

В соответствии с пунктом 5 статьи 5 УПК государственный обвинитель - прокурор, поддерживающий от имени государства обвинение в суде по уголовному делу и (или) делу о проступке.

Статьей 285 УПК предусмотрены нормы, регламентирующие порядок участия государственного обвинителя в суде.

Так, прокурор поддерживает перед судом государственное обвинение по всем уголовным делам и (или) делам о проступках, представляет доказательства о виновности обвиняемого, участвует в их исследовании, излагает свои выводы по поводу применения уголовного закона и назначения наказания. Участие в судебном разбирательстве прокурора обязательно. Государственное обвинение могут поддерживать несколько прокуроров. Если в ходе судебного разбирательства обнаружится невозможность дальнейшего участия прокурора, то он может быть заменен. Замена прокурора не влечет повторения действий, которые к тому времени были совершены в ходе судебного разбирательства. Прокурор может изменить обвинение на более мягкое либо полностью или частично отказаться от обвинения. Полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства влечет прекращение уголовного дела полностью или в соответствующей его части, за исключением случаев, когда частный обвинитель самостоятельно поддерживает обвинение. Если в ходе судебного разбирательства будут установлены обстоятельства, указывающие на совершение преступления лицами, не привлеченными к уголовной ответственности, прокурор принимает меры к началу досудебного производства в отношении этих лиц в соответствии с указанным Кодексом.

Принцип состязательности, имеющий, как было отмечено выше, конституционное значение, относящийся ко всем видам судебного процесса, обуславливает соперничество сторон, а также взаимное противодействие, в рамках которого обвинение и защита преследуют различные цели. Это налагает на государственного обвинителя обязанность по выработке определенной тактики при выполнении своей функции в ходе уголовного судебного разбирательства.

Вместе с тем, каких-либо обязательных для руководства стандартов поддержания государственного обвинения в суде в законодательстве Кыргызской Республики не предусмотрено, хотя это не означает полное их отсутствие. Существуют определенные методики подготовки и поддержания государственного обвинения в суде, выработанные длительной практической деятельностью прокуроров. Используемая тактика прокуроров, как правило, состоит из следующих этапов.

Первый этап включает в себя изучение материалов уголовного дела или дела о проступке, их оценка с точки зрения всесторонности, полноты и объективности проведенного расследования, правильности определения предмета и пределов доказывания. Выявление неполноты предварительного расследования, решение вопроса о возможности и целесообразности восполнения пробелов в ходе судебного рассмотрения дела, а также определения приемов и средств, которые могут быть использованы. Построение прокурорской модели происшествия (события преступления, необходимых признаков состава соответствующего преступления, взаимосвязь состава преступления с лицом, привлеченным к уголовной ответственности).

Второй этап – участие прокурора в предварительном слушании. Этот этап в зависимости от специфики рассматриваемого дела и сложившейся ситуации включает в себя формулирование позиции по вопросу о допустимости доказательств, оценка позиции (ходатайств) стороны защиты об исключении тех или иных доказательств, оснований исключения доказательств и обстоятельств, обосновывающих ходатайства, а также опровержения доводов, представленных стороной защиты. Заявление ходатайств о привлечении дополнительных источников доказательной базы и ознакомления с

аналогичными ходатайствами стороны защиты. Ознакомление с представленными стороной защиты документами, которые огласит судья. Внесение необходимых корректив в избранную стратегию и тактику участия в рассмотрении уголовного дела (с учетом результатов ознакомления и оценки позиции стороны защиты и суда).

Во всяком случае, результаты предварительного слушания позволяют государственному обвинителю более обоснованно прогнозировать линию защиты, а также в некоторой степени – позицию суда по основным вопросам судебного разбирательства.

Третий этап – участие в судебном заседании. На начальной стадии прокурору в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом вновь предоставляется возможность заявлять ходатайства о вызове свидетелей и специалистов, об истребовании документов и вещественных доказательств и т.д., а также оценивать ходатайства, заявляемые другими участниками процесса, и высказывать свое мнение. Именно на этом этапе в наиболее полном объеме исследуется, анализируется и оценивается имеющаяся по делу информация.

Судебное следствие является центральной частью судебного разбирательства, высокая динамичность которой требует постоянного реагирования государственного обвинителя, учета результатов оценки исследуемых доказательств с целью своевременной корректировки позиции обвинения, а также тактики и методики уголовного преследования.

Четвертым этапом поддержания государственного обвинения в суде является участие прокурора в прениях сторон. Это наиболее важный и сложный этап, тем более, что именно прокурору в прениях сторон предписано выступать первым. Однако выступление с речью не исчерпывает участия прокурора, важным остается реакция прокурора на выступления защитников и иных участников прений сторон. Именно реплика позволяет обоснованно возразить по существу доводов защиты, опровергнуть ее основные положения, помешать оказанию незаконного воздействия на суд, его мнение по делу, обеспечить, в конечном итоге, вынесение законного и обоснованного приговора.

В конечном итоге, государственный обвинитель должен организовать свою деятельность таким образом, чтобы обеспечить достижение целей уголовного судопроизводства, а именно: защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Таким образом, следует особо подчеркнуть, что принятие стандартов и методик поддержания государственного обвинения, которые носили бы императивный характер, с четкой формулировкой перечня обстоятельств, подлежащих исследованию позволило бы обеспечить единство подхода к определению предмета и пределов доказывания на всех этапах и стадиях судебного разбирательства. Знание перечня обстоятельств, подлежащих исследованию по делам того или иного вида преступлений, позволит любому государственному обвинителю, вне зависимости от наличия профессионального и жизненного опыта, полно и правильно определить цели и задачи своей деятельности, выбрать наиболее эффективные приемы и средства достижения цели. Это позволило бы правильно планировать свою деятельность, выбирая приоритетные направления, определяя целесообразную последовательность мероприятий, а также оценить собранные доказательства с точки зрения относимости и допустимости, выявить имеющиеся пробелы, определить направления поиска недостающей криминалистически значимой информации,

ориентироваться в ходе дальнейшей деятельности по осуществлению уголовного преследования, определять время и характер принимаемых решений. И, самое главное, открытый перечень обязанностей обвинителя по поддержанию государственного обвинения в суде позволило бы потерпевшей стороне объективно оценить насколько полноценно защищаются его интересы и смог бы воспользоваться своим правом обжалования неправомерных действий должностного лица.

Однако, это не единственная проблема, которая препятствует эффективному выполнению органами прокуратуры конституционной задачи по обеспечению государственного обвинения в суде.

Прежде всего, следует остановиться на аспектах, обусловленных правовым регулированием уголовного процесса, которые могли противодействовать достижению целей правосудия.

Так, в соответствии со статьей 28 Уголовно-процессуального кодекса (в редакции от 30 июня 1999 года № 62, утратил силу Законом КР от 24 января 2017 года № 10) при отказе потерпевшего и прокурора от поддержания публичного обвинения являлось обстоятельством, исключающим уголовное судопроизводство, то есть приводилось к прекращению в суде уголовного дела. Данное обстоятельство, хотя и требовало согласия потерпевшей стороны, могло способствовать, особенно по делам о гендерных преступлениях, скрытому сговору обвиняемого с потерпевшей стороной и государственным обвинителем с целью прекращения уголовного преследования даже без учета тяжести совершенного преступления.

Как уже отмечалось, согласно действующему Уголовно-процессуальному кодексу (части 1 статьи 26) одним из оснований прекращения производства по делу является отказ прокурора во время судебного разбирательства от поддержания обвинения.

Отказ государственного обвинителя от обвинения означает его несогласие с выдвинутым по уголовному делу обвинением, его отрицательную оценку результатов осуществлявшегося в отношении обвиняемого уголовного преследования. Полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения в ходе судебного разбирательства определяют принятие судом решения в соответствии с позицией государственного обвинителя, поскольку уголовно-процессуальный закон исходит из того, что уголовное судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон, а формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечиваются обвинителем.

Вместе с тем, хотя для отказа от поддержания обвинения согласия потерпевшего уже не требуется, часть 2 статьи 25 УПК устанавливает, что отказ прокурора во время судебного разбирательства от обвинения не лишает потерпевшего права поддерживать обвинение. Согласно статье 42 вышеуказанного Кодекса, в случае отказа государственного обвинителя от обвинения по делам публичного и частно-публичного обвинения частным обвинителем может стать потерпевший, решивший самостоятельно поддерживать обвинение в суде, который наделяется теми же правами, которые предусмотрены для прокуроров (статья 285 УПК КР).

Другими словами, в случае отказа государственного обвинителя по каким-либо причинам от поддержания обвинения, это не всегда может привести к прекращению уголовного

преследования. Решение остается за потерпевшим, что, несомненно, является положительным аспектом развития правового регулирования уголовного процесса.

В заключительной части все же следует сформулировать основную проблему неэффективности деятельности прокуратуры Кыргызской Республики по поддержанию государственного обвинения в суде и это связано, прежде всего, с принятой моделью и внутренней организацией работы органов прокуратуры Кыргызской Республики.

Как уже отмечалось в настоящем исследовании осуществление надзора за соблюдением законов органами досудебного производства, а также поддержание государственного обвинения в суде являются самостоятельными и независимыми друг от друга функциями органов прокуратуры. В зависимости от этого построена и внутренняя организация служб. Такая конструкция приводит к тому, что, как правило, поддерживает государственное обвинение тот прокурор, который не осуществлял непосредственно надзор за законностью предварительного расследования и не имел возможности до направления уголовного дела в суд оценить имеющиеся материалы и доказательства, а также быть осведомленным с позицией стороны защиты в процессе досудебного производства. Это при том, что осуществление надзора за досудебным производством существенно далеко напоминает функцию уголовного преследования, а в совокупности с другими всеобъемлющими надзорными функциями распыляет ресурсы органов прокуратуры до такой степени, что в каждой отрасли прокурорской деятельности не удается достичь каких-либо позитивных результатов.

Таким образом, отсутствие у государственного обвинителя четкого представления о содержании уголовного дела ввиду не вовлеченности непосредственно в процесс уголовного преследования с момента официальной регистрации сообщения о преступлении не может негативным образом не отразиться на вооруженности и оснащенности государственного обвинителя, необходимого для полноценного поддержания обвинения в суде и реализации принципа неотвратимости наказания и является главным препятствием в достижении целей правосудия, в особенности, по таким сложным и чувствительным категориям дел, как дела о гендерных преступлениях.

#### **4. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОДДЕРЖАНИЯ ПРОКУРОРОМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНЕНИЯ В СУДЕ ПО ПРЕСТУПЛЕНИЯМ И ПРОСТУПКАМ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК**

Как было указано выше поддержание государственного обвинения состоит из нескольких этапов. Действия прокурора на первом этапе регламентированы главой 35 УПК. В просмотренных уголовных делах и делах о проступках только в одном деле было обнаружено постановление о неутверждении обвинительного акта с возвращением должностному лицу органа дознания. Во всех других случаях просмотренные обвинительные акты утверждены прокурорами. Структура и содержание обвинительных актов соответствуют положениям ст.247 УПК. В делах не обнаружены и определения судов о возвращении дел прокурору в рамках ст.269 УПК, где судья возвращает дело прокурору в целях устранения препятствий для назначения судебного заседания в случаях, если: 1)

обвинительный акт составлен с нарушением требований УПК; 2) личность обвиняемого не установлена; 3) копия обвинительного акта не была вручена обвиняемому.

По участию прокуроров в предварительном слушании дел почти невозможно было собрать информацию, так как в материалах просмотренных дел не было фиксации о проведенном предварительном слушании дела и о позиции прокуроров по делам, в которых он участвовал.

Участие прокуроров в судебном заседании. Из просмотренных 56 дел о проступках в 4 случаях только вынесены обвинительные приговора, а в 52 делах – постановления о прекращении производства по делу (см. диаграмму 5).

**Диаграмма 5**



Во всех прекращенных делах основаниями выступает примирение сторон, где потерпевшие женщины вносят встречное заявление об отказе от поддержания обвинения в связи с примирением сторон.

Прокуроры во всех этих делах о проступках соглашались с внесенным ходатайством защиты о прекращении дела в связи с примирением сторон. В качестве довода они заявляли, что УПК такую возможность предусматривает.

*«Таиматов А.Б. в ходе словесной перепалки со своей супругой нанес ей повреждения рукой в области головы, плеч, в область грудной клетки, в область правого и левого бедра. Согласно заключению судебно-медицинской экспертизы, телесные повреждения супруги характеризуются закрытой черепно-мозговой травмой, сотрясением головного мозга, закрытым переломом костей носа без смещения, кровоподтеками окружности левого глаза, верхней губы, шеи, грудной клетки, повлекшие за собой кратковременное расстройство здоровья.*

*В судебном заседании потерпевшая обратилась со встречным заявлением, где в связи с примирением с Таиматовым А.Б., отказавшись от поддержания обвинения, просит суд прекратить дело о проступке по ст.75 КП.*

*Прокурор М.Д. в судебном заседании, в связи с обращением потерпевшей со встречным заявлением, просит прекратить дело о проступке. Суд постановил о прекращении дела в соответствии с п.13 части 1 ст.26 УПК (в связи с примирением сторон).».*



В одном деле о проступке суд вынес обвинительный приговор в отношении Л.Г. по ст.75 КП, где она обвинялась в оказании насилия в отношении своего взрослого сына, за что была приговорена к 40 часам выполнения общественных работ. Данное обвинение было выстроено и с участием прокурора, поскольку именно это заключение он озвучивал и поддерживал на судебном заседании. Приговор суда был обжалован в апелляционную инстанцию, которая отменила приговор и направила дело на новое рассмотрение в тот же суд в ином составе суда. Не согласившись с данным определением суда, потерпевший (сын) обратился с кассационной жалобой в Верховный суд КР. В постановлении Верховного суда КР указано, что прокурор, участвовавший в деле, просил прекратить производство по делу. В итоге Верховный суд КР отменил акты нижестоящих судов и прекратил производство по делу за отсутствием в деянии Л.Г. состава проступка.

По уголовным делам прокурор преимущественно возражает на внесенные стороной защиты ходатайства о прекращении производства по делу. Из просмотренных 25 уголовных дел было принято судом 16 обвинительных приговоров и 9 постановлений о прекращении уголовного дела (см. диаграмму б).

**Диаграмма б**



В уголовных делах, где были приняты обвинительные приговора, суд основывался на обвинительных актах, поддерживаемых прокурором в рамках реализации им функции по поддержанию государственного обвинения.

*«Канат уулу Баяман обвинялся в совершении преступления по ст. 165 УК (совершение развратных действий без сексуальных контактов в отношении лица, заведомо не достигшего шестнадцатилетнего возраста). Суд посчитал, что его действия со стороны обвинения правильно квалифицированы, все доказательства допустимые и собраны в соответствие с УПК. Поскольку обвиняемый несовершеннолетний, государственный обвинитель просил суд в качестве меры наказания - лишение свободы на срок от 2 лет и 6 месяцев до 4 лет. Суд признал Канат уулу Баямана виновным в совершении преступления по ст.165 УК и приговорил к лишению свободы на срок 2 года и 6 месяцев.»*

*«Турдумамбетов У.К., будучи в состоянии алкогольного опьянения, предпринял попытку изнасилования Нурдиновой З., которая возвращалась вечером из аптеки. Он, схватив ее за волосы, потащил в близлежащий сарай, в котором ее избивал, душил, угрожал убийством, чтобы снизить ее сопротивление и вступить с ней в половую связь. Нурдинова З., активно сопротивляясь, ударила его камнем по голове и таким образом спаслась бегством. Турдумамбетову У.К. было предъявлено обвинение по ст.39-161 УК (покушение на изнасилование), которое было поддержано прокурором в судебном заседании. Суд полностью удовлетворил представление прокурора и приговорил обвиняемого к лишению свободы на срок 7 лет и 6 месяцев.»*

*Из материалов уголовного дела*

Во всех уголовных делах, прекращенных постановлениями судов, основаниями выступали примирение сторон и отказ потерпевших от поддержания обвинения. Во всех этих делах прокуроры выражали свое согласие на внесенные защитой обвиняемых ходатайства о прекращении дел в связи с примирением сторон. Их мнения зафиксированы в судебных актах и протоколах судебных заседаний.

*«Токтогулов С.А. в одном из кафе-бильярдной г. Бишкек, используя беспомощное состояние Насировой Н.Ю., изнасиловал ее. В судебном заседании защитник Токтогулова С.А. внес ходатайство о прекращении производства по делу в связи с примирением сторон. Потерпевшая поддержала ходатайство защитника, прокурор выразила свое согласие на прекращение дела. Суд, руководствуясь частью 1 ст.501 УПК вынес постановление о прекращении производства по делу.»*

*«Сардарбеков К.Н. в машине изнасиловал Узгенову С. и скрылся. Ему было предъявлено обвинение по ч.1 ст.161 УК. В судебном заседании защитник обвиняемого внес ходатайство о прекращении производства по делу в связи с тем, что обвиняемый и потерпевшая пришли к примирению и ею написано встречное заявление об отказе в поддержании обвинения. Государственный обвинитель поддержал ходатайство защитника и просил также его удовлетворить. В результате суд, считая, что данное деяние подпадает под признаки частного-публичного обвинения, прекратил производство по делу.»*

*Из материалов уголовных дел*

Прокуроры на фокус-групповых исследованиях на вопрос о причинах большого количества прекращения зарегистрированных уголовных дел против женщин и девочек, ответили, что прекращение идет в основном за примирением сторон, и по закону такая возможность существует. Они прекращаются по ст.23 УПК, например, по ч.1. ст.161 УК (Изнасилование).

Мнение или позиция прокурора – государственного обвинителя является важным для принятия судом решения, но все же окончательное решение принимается судом, с учетом всех обстоятельств дела.

К примеру, по делу по ст.162 УК защитник внес ходатайство о прекращении уголовного дела в связи с отсутствием в действиях обвиняемого состава преступления, на что прокурор выразил свое возражение и суд отказал в удовлетворении ходатайства защитника. Однако, в другом уголовном деле по ст.39-161 УК (покушение на изнасилование) из материалов усматривается, что несмотря на преступные действия обвиняемого, потерпевшая женщина внесла заявление о том, что не имеет претензий к обвиняемому и о прекращении производства по делу. На основе данного факта защита обвиняемого внесла такое ходатайство на судебном заседании, на которое прокурор возражал. В итоге суд посчитал, что производство по делу может быть прекращено в соответствии с п.13 ст.26 УПК (в связи с примирением сторон) и освободил обвиняемого от уголовной ответственности, прекратив производство по делу.

В просмотренных уголовных делах просматриваются и факты сговора между государственным обвинителем и защитником обвиняемого, на которые суд не обращает внимания. Так, в одном из просмотренных уголовных дел было обнаружено, что обвиняемый А.С. в изнасиловании несовершеннолетней девушки Б.Н. по п.1 части 3 ст.161 УК (изнасилование совершенное в отношении заведомо несовершеннолетней) не был привлечен к уголовной ответственности в результате переквалификации судом его действий на ч.1 ст.161 УК (которая дает возможность прекращения производства по делу в связи с примирением сторон). В результате этого, суд прекратил производство по делу. В материалах данного дела имеются материалы, что на момент совершения преступления потерпевшая была несовершеннолетней и квалификация действий обвиняемого по п.1 части 3 ст.161 УК была верной. Однако в судебном заседании прокурор не возражала против прекращения производства по делу, хотя в самом обвинительном акте поддерживала привлечение обвиняемого к ответственности.

Оценить участие прокурора в прениях сторон в судебном разбирательстве дел против женщин и девочек по материалам просмотренных уголовных дел и дел о проступках не удалось ввиду того, что протокола судебных заседаний составляются кратко, а видеозапись заседаний не предоставлялась исследовательской группе.

В этой связи в настоящем отчете приводится мнение фокус-групп о роли и поведении прокуроров на судебных процессах.

Большинство респондентов считают, что уровень поддержания государственного обвинения в суде низкий. Прокурор всегда поддерживает обвинение, подготовленное следственными органами, без особых своих дополнений. В прениях сторон прокурор участвует неактивно, зачастую оставляя все ходатайства стороны защиты на усмотрение суда или соглашается с ними.

*«Прокурор пассивен в судебном разбирательстве, копается в сотке во время процесса, не умеет даже правильно зачитать фамилию в УД, потому что даже не открывал дело.»*

*Материал из фокус-групповых исследований*

Вместе с этим, прокуроры утверждают, что гендерные преступления выделены в отдельную категорию, о которых необходимо все время докладывать начальству, сотрудников прокуратуры не хватает, существует чрезмерная загруженность прокуроров.

*«К судебному процессу готовимся, а там на другие процессы бежать надо и готовиться на них не успеваем. Так как в течении дня надо успевать информацию написать, сводку, плюс сейчас обеспечением участников процесса занимаемся. Оповещение не срабатывает вовремя. Участники процесса не информированы, прокуроры просят судей, чтобы они обзванивали, а они ограничиваются повесткой через почту. Адрес прописки и фактического проживания в большинстве случаев не совпадают.*

*Судебные приставы – без машин, без бензина. Принудительные приводы не исполняются из-за отсутствия машины, бензина. Просвета нету. Не было бы прокуратуры был бы хаос.»*

*«Текущее кадров в органах прокуратуры также есть, и обучать молодых конечно надо по гендерным преступлениям. В целом, весь процесс идет по шаблону.»*

*Из материалов фокус-групповых исследований*

Таким образом, поддержка государственного обвинения в суде прокурорами сопряжена рядом проблем правового и организационного характера, что в определенной мере снижает уровень защиты прав и свобод женщин и девочек, гарантированных Конституцией Кыргызской Республики.

## **5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Выводы исследования**

1. Прокуратура согласно Конституции Кыргызской Республики, Закону Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», Уголовно-процессуальному кодексу Кыргызской Республики является важным государственным органом, обеспечивающим в Кыргызской Республике режим законности.

Прокурорский надзор – специфическая деятельность органов прокуратуры, сущность которого заключается в выявлении и установлении правонарушений путем особой нормативно закрепленной процедуры контроля за исполнением законов, а также применение правовых средств прокурорского реагирования для устранения выявленных правонарушений и привлечения виновных к установленной законом юридической ответственности. Одним из важнейших составляющих прокурорского надзора является осуществление надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими следствие.

Процедура осуществления прокурорского надзора регламентирована Уголовно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики, Законом «О прокуратуре Кыргызской Республики» и иными нормативными правовыми актами.

По сравнению с другими направлениями надзорной деятельности осуществление прокуратурой надзорных полномочий в досудебном производстве носит наступательный характер. Это проявляется тем, что свои полномочия прокурор может использовать в любом случае, даже если нет явных признаков нарушения закона. Прокурор вправе после выявления допущенных правонарушений со стороны следствия непосредственно принимать меры для их устранения, в том числе посредством отмены неправомερных постановлений. Однако это не означает безграничную власть прокурора над органами следствия. Такие широкие полномочия прокурору предоставлены исключительно в целях оперативного реагирования на неправомερные действия в период досудебного производства.

С концептуальной точки зрения, надзорная функция прокуратуры, как продукт советского наследия, имеет свои как положительные, так и отрицательные стороны. К положительным чертам можно отнести возможность безотлагательного восстановления нарушенных прав и свобод человека в период досудебного производства, когда прокурор вправе в случае установления такого факта, своим непосредственным решением отменить противоправный акт следователя. В то же время, такая модель прокуратуры имеет существенные недостатки. Прежде всего, следует заметить, что надзорные полномочия прокуратуры в целом привели к созданию чрезмерно сильной и, в большей степени, неуправляемой структуры, которая может потенциально использоваться для достижения политических целей, а также оказания давления на другие государственные органы, включая суд.

Необходимо обратить внимание на заключение Венецианской комиссии Совета Европы, которая изучив законодательство Кыргызской Республики о прокуратуре, рекомендовала рассмотреть возможность реформирования прокуратуры, устранив ее общие надзорные полномочия и ограничив их до полномочий уголовного преследования. Это, по мнению Венецианской комиссии Совета Европы, не только приведет службу в соответствие с международными стандартами и наилучшими практиками, но также поможет повысить ее эффективность, предотвратив распыление ресурсов на общий «надзор», который к тому же является малоэффективным.

С организационной точки зрения прокуратура на данный момент действует как централизованная, основанная на принципе единоначалия, иерархичная организационная структура, деятельность в которой не позволяет обеспечить принцип независимости и автономии воли прокуроров, непосредственно осуществляющих надзор на местах за соблюдением законов органами, осуществляющими следствие.

В то же время, прокуратура, не являясь непосредственно органом уголовного преследования, а оставаясь органом, осуществляющим лишь надзорные функции, не вовлечена полноценно в досудебное производство, ввиду чего ее ответственность за результаты досудебного производства размываются, что приводит к неэффективности прокурорского надзора за проведением досудебного производства по всем категориям дел, в том числе, по делам о гендерных преступлениях.

2. Правовая основа организации деятельности органов прокуратуры влияет на процесс практической реализации ее деятельности по обеспечению режима законности.

Так, за исследуемый период было зарегистрировано 444 гендерных преступлений и 3688 проступков по насилию в семье только по г. Бишкек и Аламудунскому району Чуйской

области. Из совокупности этих преступлений и проступков всего 15% были направлены в суд, а 85% были прекращены в досудебном производстве. При этом наибольшее количество гендерных преступлений было совершено по ст.161 Уголовного кодекса (Изнасилование) – почти 74% от всех гендерных преступлений. Наибольшее количество совершенных проступков по ст.75 КП (Насилие в семье), из них почти 13% только направлены в суд, а 70% дел прекращены на стадии досудебного производства.

Существующий результат прекращенных дел рождает неоднозначные мнения относительно деятельности органов следствия и дознания, осуществляющих прием, проверку и регистрацию сообщений о преступлениях и осуществлении прокурорского надзора за законностью их деятельности.

Исследовательской группой в рамках настоящего исследования было просмотрено 25 уголовных дел и 56 дел о проступках, которые были рассмотрены судами.

В правоохранительные органы чаще всего обращаются сами потерпевшие женщины, несовершеннолетние девочки или их законные представители или их близкие родственники.

Прокурорский надзор за исполнением нового УПК в части приема и регистрации заявлений в органах дознания и следствия осуществляется не надлежащем уровне, поскольку существуют случаи, когда органы следствия, пользуясь своим усмотрением по проверке принятого сообщения о преступлении, могут вносить в ЕРПП недостоверные сведения, которые впоследствии прекращаются за отсутствием состава преступления или проступка, или действия переквалифицируются, чтобы увести преступников от уголовной ответственности. Это также подтверждается тем, что просмотренных делах очень мало письменных указаний прокуроров на устранение нарушений в досудебном производстве, очень мало обвинительных актов, возвращенных органам следствия с четко указанными нарушениями процедуры проведения досудебного производства. А такие нарушения в процессе исследования были выявлены: нарушения процедуры проведения допроса несовершеннолетних, необоснованные переквалификации действий обвиняемых, нарушение правил регистрации в ЕРПП и другие.

Вместе с тем, в досудебном производстве прокурорский надзор более активно ведется в отношении зарегистрированных дел с участием несовершеннолетних. В сочетании с еще одной функцией прокуратуры – представление интересов несовершеннолетних в суде – прокуроры выработали определенную методологию по отслеживанию уголовных дел с участием несовершеннолетних.

Прокуратура, как государственный орган, ответственный за ведение и поддержание ЕРПП, еще недостаточно усовершенствовала данную систему, в особенности контроль за точным исполнением закона органами следствия, которые непосредственно вводят эту информацию в ЕРПП. Данный факт ведет к нарушению прав и свобод женщин и девочек, пострадавших от гендерных преступлений и насилия в семье.

Это усугубляется еще и тем, что УПК не установил точных сроков проверки сообщения о преступлении органами следствия, а определил двухмесячный срок расследования преступления с момента предъявления лицу уведомления о подозрении в совершении преступления до передачи дела в суд. Данный пробел в законодательстве затягивает процесс досудебного производства, в результате чего на заявителей – женщин и законных

представителей девочек оказывается психологическое давление, чтобы прекратить досудебное производство. Этот промежуток времени на практике дается органами следствия как возможность «договориться» сторонам конфликта и исчерпать его самостоятельно, что в конечном итоге такая тактика правоохранительных органов при отсутствии должного прокурорского надзора направлена на подавление желания женщин защищать свои права и свободы через систему правосудия и искать поддержки через правозащитные организации и кризисные центры.

Жалобы на действия следователя или уполномоченного должностного лица органа дознания в рамках досудебного производства встречаются крайне редко. Предполагается, что подавляющая часть заявителей не имеет достаточных знаний, чтобы знать об этой возможности и реализовать ее должным образом. Более того, из их представлений, что их права защищаются государством в лице следователей и прокуроров, заявители не обращаются с жалобами. Однако просмотренные нами жалобы на действия следователя и уполномоченного должностного лица органа дознания показали, что жалобы появились в результате вступления в дело защитника потерпевшей стороны - представителя правозащитной организации, который в интересах потерпевшей стороны помог ей воспользоваться этим правом. Результаты этого дела показывают, что преступник был наказан, а права женщины с детьми были защищены системой правосудия. Данный кейс подтверждает, что органы следствия и прокуроры не оправдывают ожиданий граждан, которые обращаются к ним за защитой своих нарушенных прав и вполне оправданно, что граждане не оказывают им должного доверия.

Одной из причин существующих недостатков осуществления прокурорского надзора является недостаточно высокая квалификация сотрудников прокуратуры, несистемное повышение их квалификации и текучесть кадров. Исследованием выявлено, что прокуроры не реагируют на технические недостатки в уголовных делах и делах о проступках, которые формируются из документов, изложенных на двух языках (государственном и официальном) в одном деле, составленных с применением различных форм и подходов к их написанию со множеством грамматических и стилистических ошибок. Сами прокуроры в своих актах реагирования используют разные аргументы для мотивирования и не точно формулируют свои предписания органам следствия.

Возможно такая ситуация по осуществлению прокурорского надзора за законностью расследования уголовных дел и дел о проступках сложилась из-за того, что не имеются нормативно закрепленные стандарты или методики проведения такой деятельности и справедливая система оценки такой деятельности, влияющая на мотивацию надзирающих прокуроров.

3. Функция прокуратуры по поддержанию государственного обвинения в суде осуществляется прокурорами на основе Уголовно-процессуального кодекса, Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» и иных нормативных правовых актов. Прокуроры при исполнении данной функции руководствуются законодательно закрепленными принципами и нормами и таким образом выстраивают свои стратегию и тактику выступления в суде.

Вместе с тем следует отметить, что специально подготовленных стандартов или методик поддержания государственного обвинения, позволяющих прокурорам обеспечить единство

подхода к определению предмета и пределов доказывания на всех этапах и стадиях судебного разбирательства, не было принято, что в определенной степени влияет на качество исполнения этой функции прокурорами.

Исследованием выявлено, что поддержание государственного обвинения в суде осуществляется не на должном уровне, поскольку пределы и уровень осуществления данной функции зависят от понимания и степени профессиональной подготовки прокуроров. Прокуроры неактивны в судебном разбирательстве, в особенности при прениях, не проявляют приверженности к установлению законности и защите прав потерпевших.

Прокуроры не заинтересованы в таких делах, как защита прав женщин, пострадавших от насилия в семье. Из просмотренных 56 дел о проступках, только в 4 случаях (7%) были вынесены обвинительные приговоры, в остальных случаях дела были прекращены, где прокурор был согласен с таким ходатайством защиты о прекращении дела, несмотря на то, что женщины в результате насилия получали тяжкие телесные повреждения.

В делах, которые завершились обвинительным приговором, мнение или позиция прокурора – государственного обвинителя было важным для принятия судом решения, но все же окончательное решение принимается судом, с учетом всех обстоятельств дела.

С концептуальной точки зрения проблемой неэффективности деятельности прокуратуры Кыргызской Республики по поддержанию государственного обвинения в суде являются сложившиеся в ней принципы внутренней организацией работы. Как уже отмечалось в настоящем исследовании, осуществление надзора за соблюдением законов органами досудебного производства, а также поддержание государственного обвинения в суде являются самостоятельными и независимыми друг от друга функциями органов прокуратуры. В зависимости от этого построена и внутренняя организация служб. Такая конструкция приводит к тому, что государственное обвинение поддерживает прокурор, который не осуществлял непосредственно надзор за законностью досудебного производства и не имел возможности до направления уголовного дела в суд оценить имеющиеся материалы и доказательства, а также быть осведомленным с позицией стороны защиты в процессе досудебного производства. Это при том, что осуществление надзора за досудебным производством существенно далеко напоминает функцию уголовного преследования, а в совокупности с другими всеобъемлющими надзорными функциями распыляет ресурсы органов прокуратуры до такой степени, что в каждой отрасли прокурорской деятельности не удается достичь каких-либо позитивных результатов. Поэтому отсутствие у государственного обвинителя четкого представления о содержании уголовного дела ввиду не вовлеченности непосредственно в процесс уголовного преследования в досудебном производстве не может негативным образом не отразиться на вооруженности и оснащенности государственного обвинителя, необходимого для полноценного поддержания обвинения в суде и реализации принципа неотвратимости наказания и является главным препятствием в достижении целей правосудия, в особенности, по таким сложным и чувствительным категориям дел, как дела о гендерных преступлениях.



## **Рекомендации исследования**

На основе выводов, сделанных в результате настоящего исследования, предлагаем следующие рекомендации.

### **1. Жогорку Кенешу Кыргызской Республики:**

- 1) Внести изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, устанавливающие разумный срок проверки сообщения о преступлении до вручения уведомления о подозрении.
- 2) Внести в Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики» соответствующие изменения, обеспечивающие реформирование организационной структуры прокуратуры в соответствии с международными стандартами.

### **2. Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики:**

- 1) Принять стандарты или методики деятельности прокуроров по осуществлению функций прокурорского надзора за расследованием уголовных дел и дел о проступках, и поддержания государственного обвинения в суде.
- 2) Ввести справедливую систему оценки деятельности прокуроров по осуществлению ими функций надзора за расследованием уголовных дел и дел о проступках, а также поддержания государственного обвинения в суде, непосредственно влияющей на мотивацию прокуроров.
- 3) Доработать систему ЕРПП в технической части, чтобы достичь поставленной цели проводимой судебной реформы – наличие объективного и оперативного учета всех противоправных деяний, совершаемых в стране, для прозрачной, объективной и справедливой защиты нарушенных прав граждан.
- 4) Усилить прокурорский надзор в части приема и регистрации заявлений в органах дознания и следствия, чтобы не допустить нарушений прав граждан, в особенности по гендерным преступлениям.
- 5) Ввести на системной основе повышение квалификации прокуроров по осуществлению функций прокурорского надзора за расследованием уголовных дел и дел о проступках, и поддержания государственного обвинения в суде.
- 6) Создать типовые формы процессуальных документов прокуроров для улучшения качества их составления с усилением требований к их форме и содержанию.
- 7) Организовать структурно и организационно работу прокуроров таким образом, чтобы надзирающий прокурор в досудебном производстве мог бы выступать и государственным обвинителем в суде по данному делу, чтобы оценка эффективности его деятельности зависела от конечного результата – его способности защитить права и свободы каждого потерпевшего от преступления и проступка.

### **3. Правительству Кыргызской Республики:**

- 1) Министерству внутренних дел Кыргызской Республики провести обучающие мероприятия для следователей, уполномоченных должностных лиц органов дознания о порядке проведения досудебного производства и о специфике расследования гендерных преступлений и проступков, связанных с насилием в семье.

- 2) Министерству внутренних дел Кыргызской Республики усилить контроль за деятельностью следователей, уполномоченных должностных лиц органов дознания в части регистрации сообщений о преступлении в ЕРПП и внесения информации в журнал учета информации, чтобы не допустить неправомерных действий, нарушающих права и свободы граждан, в частности по гендерным преступлениям и проступкам по насилию в семье.
- 3) Разработать и принять типовые формы процессуальных документов для улучшения качества их составления с усилением требований к их форме и содержанию.

#### **4. Адвокатуре Кыргызской Республики:**

- 1) Провести обучающие мероприятия для адвокатов о порядке участия в досудебном производстве и о специфике расследования гендерных преступлений и проступков, связанных с насилием в семье, повышающих их чувствительность к таким преступлениям.

## 6. ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1

#### Источники использованных актов для анализа законодательства

1. Конституция Кыргызской Республики;
2. Уголовный – процессуальный кодекс Кыргызской Республики;
3. Уголовный – процессуальный кодекс Кыргызской Республики в редакции от 30 июня 1999 года № 62 (утратил силу Законом Кыргызской Республики от 24 января 2017 года № 10);
4. Конституционный закон Кыргызской Республики «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики»;
5. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики»;
6. Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции»;
7. Отчет Венецианской комиссии о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II – Прокуратура (исследование № 494 /2008, принятое Венецианской комиссией на 85-ой пленарной сессии 17-18 декабря 2010 года), пар. 31-32.
8. Стандарты профессиональной ответственности и Декларация основных обязанностей и прав сотрудников прокуратуры, одобренные Международной ассоциацией прокуроров 23 апреля 1999 года. Эти стандарты были прикреплены к резолюции 2008/5 Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию Экономического и социального совета ООН по «Укреплению верховенства закона через улучшение добросовестности и потенциала прокуратуры»;
9. Копенгагенский документ ОБСЕ (1990).

### **Методология исследования практики осуществления прокурорского надзора на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде по преступлениям и проступкам в отношении женщин и девочек**

**Целью обзорного** исследования является выработка рекомендаций для совершенствования прокурорской практики на основе изучения и анализа уголовных дел и дел о проступках, связанных с насилием в отношении женщин и несовершеннолетних (включая сексуальные преступления, насилие в семье, ранние и принудительные браки), а также проведения фокус-групповых дискуссий и глубинных интервью.

Данная цель предусматривает выполнение следующих **задач**:

1. Изучение практики осуществления прокурорского надзора (проверки законности исполнения приема, регистрации и разрешения сообщений о соответствующих преступлениях и (или) проступках; прекращения уголовных дел; осуществления надзора за законностью расследования уголовных дел и (или) дел о проступках и др.) и поддержания государственного обвинения в суде;
2. Выявление и обобщение имеющихся барьеров, трудностей и недостатков, препятствующих эффективному исполнению прокурорскими работниками полномочий по осуществлению прокурорского надзора и поддержанию обвинения в суде по рассматриваемой категории дел.
3. Разработку обоснованных рекомендаций по усилению эффективности прокурорского реагирования в целях улучшения ситуации в сфере защиты женщин и несовершеннолетних от гендерно обусловленного насилия.

### **Дизайн обзорного исследования**

#### **Масштаб и охват обзорного исследования**

Обзорное исследование предполагает изучение уголовных дел за 10 месяцев 2019 года по статьям 161, 162, 164, 165, 175, 176, 177, 178 и 179 Уголовного кодекса Кыргызской Республики дел о проступках по статьям 75,76 Кодекса Кыргызской Республики о проступках, вступившим в силу с 1 января 2019 года, а также соответствующих актов прокурорского реагирования и принятых судебных решений (в разрезе 4-х районов г. Бишкек (Ленинский, Первомайский, Октябрьский, Свердловский) и Аламудунского района Чуйской области);

- проведение глубинных интервью с (1) прокурорами, следователями, адвокатами и (2) женщинами-потерпевшими;

- кроме этого, в связи с подготовкой рекомендаций по совершенствованию прокурорской практики по рассматриваемой категории дел, предполагающих как меры правового, организационного характера, так и необходимые обучающие мероприятия, будут проведены консультации в формате фокус-групповых дискуссий с представителями

депутатского корпуса, гендерными экспертами из организаций гражданского общества, специалистами кризисных центров и т.п.

## **Этапы исследования**

### **Этап 1. Изучение данных статистики по уголовным дела и делам о проступках рассматриваемой категории за 10 месяцев 2019 года.**

На данном этапе будут сделаны запросы о предоставлении статистики в следующие государственные органы: Генеральную прокуратуру КР, Судебный департамент при Верховном суде КР, МВД КР. Данный этап будет включать анализ и обобщение полученных по направленным запросам статистических данных что позволит выверить и уточнить:

- Необходимое количество уголовных дел, подлежащих изучению по каждой из указанных выше статей Уголовного Кодекса Кыргызской Республики в соответствии с планируемым территориальным охватом.
- Количество возбужденных, расследованных следствием и рассмотренных судом уголовных дел по вышеперечисленным статьям УККР.
- Число женщин-потерпевших, подлежащих опросу по каждой группе изучаемых уголовных дел и дел о проступках с учетом вынесенного решения суда.

## **Этап 2. Полевой этап.**

### **2.1. Исследование прокурорской практики на стадии досудебного производства**

Уголовные дела и дела о проступках будут изучены через специально разработанный инструмент (чек-лист) для фиксации и анализа прокурорского реагирования в части:

- законности исполнения приема, регистрации и разрешения сообщений о соответствующих преступлениях или проступках;
- письменных указаний уполномоченному должностному лицу органа дознания, следователю о производстве процессуальных действий;
- осуществления надзора за законностью расследования уголовных дел и (или) дел о проступках, а также за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;
- устранения нарушений законодательства, допущенных в ходе досудебного производства;
- отмены незаконных и необоснованных решений уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя, руководителя следственного подразделения, нижестоящего прокурора;
- продления сроков досудебного производства либо отказа в их продлении;
- разрешения жалобы на решения и действия (бездействие) уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя, нижестоящего прокурора;
- вынесения постановления об отстранении уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя и нижестоящего прокурора от дальнейшего участия в осуществлении досудебного производства по данному делу, если ими допущено нарушение закона;

## **2.2. Исследование прокурорской практики в сфере поддержания государственного обвинения**

Для данного направления исследования чек-лист предусматривает изучение прокурорских решений в части:

- отказа от уголовного преследования обвиняемого либо подозреваемого
- изменения предъявленных обвиняемому обвинений;
- утверждения обвинительных актов по уголовному делу и (или) делу о проступках;
- поручений о применении мер защиты потерпевшего, свидетеля и других лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве;
- удовлетворения или отказа в удовлетворении ходатайства о заключении соглашения о сотрудничестве;
- поддержания государственного обвинения в суде.

*В ходе ознакомления с уголовными делами также будут изучены:*

- признаки объективной стороны преступлений: место, время, способ совершения, условия проживания (по половым преступлениям), наступившие последствия;
- обстоятельства, характеризующие состав преступления и состав проступка с субъективной стороны: форма вины, мотивы, цели;
- социально-демографические характеристики лиц, совершивших преступление или проступок, и потерпевших.

## **2.3. Проведение глубинных интервью**

Целевыми группами исследования являются:

- прокуроры, имеющие опыт осуществления прокурорского надзора по делам указанной категории;
- следователи, осуществлявшие расследования по аналогичным делам;
- адвокаты, имеющие опыт работы по данной категории дел;
- женщины, являющиеся потерпевшими по делам данной категории/ представители потерпевших.

Для глубинных интервью будут предусмотрены вопросы, направленные на определение трудностей, возникающих в ходе расследования рассматриваемой категории дел у должностных лиц, представляющих целевые групп уполномоченных органов, прежде всего у прокуроров, и предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Для глубинного интервью лиц, проходивших потерпевшими, будут включены вопросы, позволяющие определить обращение с потерпевшими в ходе расследования, удовлетворенность качеством прокурорского реагирования на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде, восстановлением справедливости, ретроспективное отношение к принятому ими решению об обращении в правоохранительные органы.

### **Этап 3. Подготовка отчета исследования.**

3.1. Анализ и обобщение полученных по направленным запросам статистических данных (в т. ч. изучение официальной статистики уполномоченных госорганов, Национального статистического комитета), данных кризисных центров, а также результатов ранее проведенных исследований неправительственных и международных организаций и т.п.

3.2. Обзор законодательства Кыргызской Республики.

3.3. Контент-анализ опубликованных аналитических материалов (в т. ч. результатов анализа судебной практики, проведенного Кыргызской ассоциацией женщин-судей), публикаций в СМИ, конкретных кейсов для описания ситуации и обоснования актуальности проблемы;

3.4. Анализ и обобщение результатов полевого этапа исследования (изучения уголовных дел и дел о проступках с учетом анализа актов прокурорского реагирования (с использованием программной обработки и методов качественного анализа) с формулировкой выводов и рекомендаций;

- разработки инфографики;

- подготовка итогового аналитического отчета.

### **Выборка**

#### **1. Отбор уголовных дел**

Будут отобраны уголовные дела по статьям 161, 162, 164, 165, 175, 176, 177, 178 и 179 Уголовного кодекса Кыргызской Республики и дел о проступках по статьям 75,76 Кодекса Кыргызской Республики о проступках, вступивших в силу с 1 января 2019 года. Для анализа и обобщения будут изучены материалы уголовных дел и дел о проступках за 10 месяцев 2019 года, заявления потерпевших, акты прокурорского реагирования (постановления, указания и др.), а также протоколы судебных разбирательств по данным делам – будет изучено не менее 2-х дел по каждой статье.

#### **2. Отбор респондентов для глубинных интервью**

- В каждом районе будут отобраны прокуроры, следователи, адвокаты, имеющие опыт прокурорского надзора, расследования, участия в рассмотрении соответствующей категории дел. При отборе предпочтение будет отдаваться опросу лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве дел, отобранных для анализа.
- Отбор потерпевших будет производиться по категориям дел с момента вступления новых кодексов Кыргызской Республики с 1 января текущего года по настоящее время. Опрос потерпевших будет осуществляться методом глубинного интервью по слабо структурированной анкете.
- Консультации в формате фокус-групповых дискуссий предполагают не менее 10 участников из числа представителей депутатского корпуса, гендерных экспертов из организаций гражданского общества, специалистов кризисных центров.

## Опросники

Опрос будет проводиться на кыргызском или русском языке с учетом предпочтений респондентов.

Вопросник для прокуроров будет включать:

- Эффективность законодательных мер;
- Эффективность прокурорского надзора за расследованием данной категории дел, где потерпевшими являются женщины и н/л девочки;
- Имеется ли информационная база дел о проступках и уголовных дел исследуемой категории;
- Как часто анализируют данные дела;
- Сколько зарегистрировано заявлений в органах прокуратуры Кыргызской Республики по факту защиты их нарушенных прав и законных интересов потерпевших данной категории;
- Сколько вынесено постановлений прокуратурой на предмет отмены незаконных и необоснованных постановлений дознавателей и следователей по указанной категории дел;
- Сколько дано письменных указаний по уголовным делам и проступкам указанной категории;
- Сколько возвращено уголовных дел органам дознания и следствия с указаниями о производстве дополнительного досудебного производства;
- Сколько внесено представлений об устранении нарушений закона, норм Уголовно-процессуального Кодекса Кыргызской Республики органами дознания и следствия по факту нарушения прав и законных интересов потерпевших - женщин и девочек;
- Сколько возбуждено дисциплинарных производств в отношении следователей и дознавателей, допустивших нарушения прав и законных интересов потерпевших;
- Сколько изучено и отменено постановлений о прекращении уголовного дела в досудебном производстве по жалобе потерпевших, так же в ходе выявления нарушений норм Уголовно-процессуального Кодекса Кыргызской Республики;
- Сколько утверждено обвинительных актов, направлено в суд и сколько прекращено прокурором уголовных дел данной категории;
- Своевременно ли уведомляются потерпевшие и их представители о направлении дела в суд;
- Сколько внесено представлений прокурором на предмет отмены приговора суда или прекращения дела указанной категории дел, как необоснованного и незаконного принятого решения суда;
- Имеются ли и каковы гендерные установки и стереотипы мышления у данной категории респондентов.

Опросник для следователей, адвокатов, кроме опроса мнений по перечисленным выше пунктам, будет включать вопросы:

- о качестве осуществления прокурорского надзора на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде;



- о рекомендациях для усиления эффективности прокурорского надзора на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде.

Опросник для потерпевших будет включать:

- Мнение об удовлетворенности ходом расследования дела и прокурорским реагированием на стадии досудебного производства;
- Мнение об удовлетворенности поддержания государственного обвинения в суде;
- Трудности и барьеры в ходе расследования и судебного разбирательства;
- Дискриминация в ходе расследования и во время судебного разбирательства;
- Влияние обращения в правоохранительные органы, в суд и решения по делу на судьбу потерпевшей;
- Рекомендации женщинам-потерпевшим.

### **Претест**

Для апробирования анкет и инструментов фиксации результатов изучения уголовных дел и дел о проступках, до проведения основных полевых работ будет проведено предварительное (пилотное) исследование 2-х уголовных дел. Для апробирования опросников для глубинных интервью будет проведено не менее 2-х глубинных интервью. По результатам пилотного исследования инструменты (чек-лист и опросники) будут уточнены и доработаны.

## **5. Отбор и обязанности команды проекта: экспертов и интервьюера**

Для полевого этапа будут привлекаться эксперты, владеющие кыргызским и русским языками, имеющие опыт аналитической работы и проведения фокус-групповых дискуссий и глубинных интервью, а также и интервьюер, имеющий опыт проведения глубинных интервью с женщинами и несовершеннолетними.

В обязанности экспертов будет входить:

- сбор информации в строгом соответствии с методологией;
- изучение уголовных дел и фиксация результатов изучения;
- проведение фокус-групповых дискуссий и глубинных интервью с прокурорами, следователями и адвокатами;
- своевременная сдача результатов работы и отчетности координатору проекта.

В обязанности интервьюера будут входить:

- сбор информации в строгом соответствии с методологией;
- опрос потерпевших по рассмотренным уголовным делам;
- проведение глубинного интервью с потерпевшими;
- транскрибирование интервью и перевод на русский язык;

- своевременная сдача результатов работы и отчетности координатору проекта.

## **6. Обеспечение качества сбора данных во время полевого этапа**

Меры по контролю качества для координатора проекта:

- наблюдение и контроль работы каждого эксперта;
- распределение объема работ между экспертами;
- еженедельное информирование координатора о количестве изученных уголовных дел и результативных интервью.

## **Ввод и обработка данных**

В процесс ввода и обработки данных будут привлечены специалисты, имеющие опыт работы с программами по вводу данных.

Для ввода количественных данных будет разработана специальная программа. Программа будет обеспечивать логический и арифметический контроль, проверку полноты информации. Генерированная база данных будет проверяться на полноту и соответствие выборки и требованиям по заполнению анкеты.

Обработка данных и построение выходных таблиц будет осуществляться с использованием программы SPSS.

## **План отчета по результатам исследования**

На основе полученных данных будет подготовлен аналитический отчет, который будет включать следующие разделы:

Методология исследования

Введение

1. Общая информация

1.1 Обзор данных уголовной статистики и статистики по делам о проступках.

1.2 Категории совершенных преступлений в отношении женщин и девочек.

2. Прокурорский надзор на стадии досудебного производства и поддержания государственного обвинения в суде по рассматриваемой категории дел.

Общие выводы

Рекомендации

Инфографика, приложения, список сокращений.

